

FONDO DRI

PROCESO DE EVALUACION EN EL PROGRAMA DE DESARROLLO INTEGRAL CAMPESINO 1990-1995

Documento de trabajo, elaborado por:
K. Geert van Vliet

Con la colaboración de:
Luis Carlos Castillo y Luis Carlos Burbano

Coordinación: Anibal Llano

SUBGERENCIA DE PLANEACION

BOGOTA, AGOSTO 1990

CONTENIDO

Presentación	7
AGRADECIMIENTOS	12
Parte I Antecedentes de planificación y evaluación en el Fondo DRI	13
I Principales características de la experiencia de formulación y evaluación DRI	13
II Aspectos institucionales	15
III Lecciones aprendidas	18
Parte II Planificación y formulación de proyectos: problemas y alternativas	21
Introducción	21
I. La crisis en la planificación normativa tradicional	21
II. Problemas en los métodos de evaluación de proyectos	23
A. Los principales problemas encontrados en los métodos de C/B	23
B. Consecuencias del problema	26
III. Planificación situacional: antecedentes y principales aspectos	27
IV. Alternativas para la evaluación de proyectos	30
Parte III Conceptos y terminología básicos	32
Introducción	32
I. Terminología básica	34

Parte IV	Principios rectores del sistema de evaluación ...	45
	Introducción	45
I.	Enfoque integral en la evaluación ex-ante, durante la marcha y ex-post	47
A.	Consistencia y coherencia en la definición de criterios de evaluación ex-ante, durante la marcha y ex-post	47
B.	Evaluación implica diseño	48
C.	La calidad del proceso de evaluación ex-ante determina en gran medida el aporte posible de la evaluación durante la marcha y ex-post	49
D.	El diseño del proyecto no es camisa de fuerza. Grados de flexibilidad diferenciados según proyectos/ o actividades específicas dentro de proyectos	49
II.	Integralidad en los diversos aspectos del proyecto	50
III.	Participación de las organizaciones campesinas, de los representantes del municipio y de las entidades ejecutoras: contribución al control de calidad	51
Parte V	Descentralización municipal, innovaciones en el Sistema Nacional de Planeación, nuevo modo de operar del DRI y consecuencias para el sistema de formulación y evaluación	53
I.	El proceso de planificación PDIC	53
A.	Instrumentos básicos del proceso de planificación DRI	53
B.	Cambios en el Sistema Nacional de Planeación	53
II.	Decreto 77, nuevo rol del DRI: consecuencias para la definición de usuarios y para el carácter del proceso de formulación y evaluación	54
III.	Consecuencias del Decreto 77 para el sistema de evaluación	56
A.	Sistema de cofinanciación. El documento de proyecto como base para el acuerdo entre las partes	56
B.	Cofinanciación y flujo de información para el sistema de evaluación	57
IV.	Consecuencia del enfoque de desarrollo rural integral PDIC para la evaluación	58

A.	Análisis integral no implica siempre acciones múltiples y simultáneas.....	58
B.	Programación por proyectos.....	59
C.	Todo proyecto que el PDIC decide cofinanciar es central.....	60
D.	El problema del espacio.....	60
V.	Unidades de análisis para la evaluación.....	61
A.	Unidades de análisis para evaluar el cumplimiento de los objetivos del PROGRAMA..	61
B.	Unidades de análisis para evaluar el desempeño de los PROYECTOS.....	63
Parte VI	El manejo de la información.....	66
I.	Enfoque modular en el tratamiento de la información, información departamental, información por proyecto.....	66
A.	Enfoque modular en el tratamiento de la información.....	66
B.	Información general de nivel departamental/zonal/ municipal/veredal.....	66
C.	Información específica sobre el problema enfrentado por cada proyecto.....	67
D.	Formulación del proyecto: información básica e información específica para el diseño.....	67
II.	Montaje de un sistema de información relativa al diseño y la evaluación.....	69
A.	Archivo de información departamental/zonal /municipal.....	70
B.	Archivo de estudios especiales.....	71
C.	Archivo de hojas de vida de los proyectos..	71
Parte VII	El diseño de una operación.....	72
Introducción.....		72
I.	Análisis y descripción del problema.....	72
A.	Situarse.....	72
B.	Preguntas para orientar el análisis de problemas.....	73
C.	Análisis de recursos disponibles.....	75
II.	La formulación de objetivos, logros, actividades..	77
A.	Objetivos de desarrollo y objetivos inmediatos.....	77
B.	Logros esperados (o metas físicas o resultados).....	78
C.	Actividades.....	78
III.	La estimación de recursos o insumos necesarios para llevar a cabo las actividades.....	80
IV.	Hacer medibles los objetivos y resultados: la	

definición de criterios de éxito y de fuentes de información	80
A. La definición de criterios de éxito	80
B. Fuentes de información o verificadores	82
V. Aspectos institucionales	82
VI. El diseño de proyecto como insumo para el sistema de control y evaluación	83
A. Al nivel del sistema de control	83
B. Al nivel de evaluación durante la marcha ...	83
C. Al nivel de evaluación ex-post	84
Parte VIII Evaluación ex-ante	85
Introducción	85
I. Análisis de la formulación del proyecto	85
A. Calidad general del diseño	85
B. Pertinencia	86
C. Consistencia	86
II. Viabilidad: la selección del "buen" proyecto en medio de una escasez relativa de diferentes recursos	86
III. El problema del peso relativo de los diferentes análisis de viabilidad	88
IV. ¿Falso problema de priorización de proyectos o verdadero problema de priorización de problemas?	89
Parte IX Evaluación durante la marcha	91
I. Selección de los proyectos sujetos a evaluación sobre la marcha	91
II. Qué evaluar? qué analizar? qué hacer?	92
A. Verificar la oportuna disponibilidad de recursos provenientes del DRI y de otros cofinanciadores	92
B. Pasos sugeridos para la evaluación durante la marcha	92
Parte X Evaluación ex-post	94
Introducción	94
I Pasos sugeridos para la evaluación ex-post de los proyectos a nivel de los comités municipales DRI	95
II. FONDO DRI: la elaboración de informes anuales de evaluación	98
A. DRI REGIONAL: elaboración del informe anual departamental de evaluación	98
B. DRI NACIONAL: Elaboración del informe anual nacional de evaluación	99
Parte XI La evaluación como proceso permanente en el PDIC .	100

Parte XII Definición de responsabilidades en el montaje y la operación del sistema de evaluación	103
I. Capacitación y generación de información de nivel departamental	103
A. Responsables de la capacitación	103
B. Generación de información de nivel departamental/ zonal/ municipal e información especial	103
II. Evaluación ex-ante	104
III. Evaluación sobre la marcha y ex-post	105
IV Calendario de capacitación y operación	107
A. Metodología y cronograma de montaje	107
B. Recursos requeridos	108
Referencias	110
Anexo 1 Interrelación entre componentes y usuarios de los resultados de proyectos en los diferentes componentes	115
Anexo 2 Tipos y clases de proyectos, tipos de problemas, consecuencias para la evaluación sobre la marcha.	121
Anexo 3 Guía para el análisis continuo de la problemática campesina al nivel departamental.	125
Anexo 4 Sugerencias de criterios de éxito por tipo de proyecto	158
Anexo 5 Repartición de responsabilidades en el proceso de evaluación.	167

Presentación

El propósito de este documento es presentar una metodología de formulación y de evaluación de acciones a desarrollar en el marco del Programa de Desarrollo Integral Campesino, el cual se prevee ejecutar con recursos nacionales y externos durante el periodo 1990-1995.

Para ello se reseñan brevemente los principales aciertos y problemas en la experiencia del Fondo en cuanto a diseño y implementación de sistemas de control y evaluación (Parte I).

Con base en las principales lecciones aprendidas y en la lectura de recientes aportes sobre el tema se presentan los aspectos conceptuales y operativos del sistema propuesto (Partes II a XII).

En el anexo 1 se reflejan las interrelaciones posibles entre los componentes así como los usuarios de los resultados de los proyectos.

En el anexo 2 se reflejan los tipos y clases de proyectos, los tipos de problemas y las características de la evaluación sobre la marcha.

En el anexo 3 se refleja una serie de preguntas que permiten elaborar un análisis de la problemática de la economía campesina al nivel departamental o municipal. Se indican algunas variables relevantes para operacionalizar estas preguntas así como posibles fuentes de información.

En el anexo 4 se sugieren algunas variables para medir efectos e impactos, o sea "criterios de éxito" que permiten hacer medible el cumplimiento de los objetivos de desarrollo e inmediatos al nivel de los proyectos.

En el anexo 5 se propone la repartición de responsabilidades en los proceso de evaluación ex-ante, durante la marcha, ex-post, por tipo de proyecto.

El documento surge del análisis de la experiencia del DRI y las de otras entidades tales como son descritas en la documentación de origen nacional e internacional. El documento no pretende ofrecer una respuesta a todas las inquietudes señaladas ni sintetizar las múltiples alternativas metodológicas existentes. Tratar sólo de llegar a un acuerdo sobre los términos y enfoques de evaluación empleados por países donadores, agencias de cooperación y centros de estudios, ha sido una tarea que el mismo Sistema de Naciones Unidas ha abandonado. En medio de tanta complejidad, a veces artificialmente creada, la vía más pragmática parece ser la de volver a algunas preguntas y definiciones esenciales.

La propuesta recoge de los instrumentos disponibles unas ideas aplicables en el contexto institucional del Fondo DRI y del país. Se sugieren dos niveles de análisis: el programa y los proyectos individuales.

Es necesario desarrollar un esfuerzo intenso de capacitación en análisis de problemas, en formulación y evaluación de proyectos, para garantizar la posibilidad de implementación de la metodología propuesta. El documento presenta un calendario de capacitación que permitirá entrenar paulatinamente los funcionarios DRI del nivel central y regional, funcionarios de entidades participantes y representantes campesinos y municipales, con el apoyo de las universidades y del SENA.

En el marco conceptual se refleja una terminología básica, adaptada a la que sugirió la Dependencia Común de Inspección del Sistema de Naciones Unidas (Naciones Unidas, 1978). El marco conceptual incorpora además los avances obtenidos en la utilización del marco lógico para el diseño de operaciones, algunos conceptos producidos en planificación situacional y algunas técnicas de análisis de problemas elaboradas en las corrientes críticas de la investigación operacional. Se explica qué se quiere decir con- y porqué se necesita un-enfoque integral de evaluación. Se presentan los principios rectores del montaje del sistema.

En la parte operativa y los respectivos anexos se muestra cómo

se puede implementar el sistema propuesto, precisando la responsabilidad de las varias instancias, los instrumentos ya diseñados y recomendando el montaje de un sistema de archivos con información departamental y información sobre el proyecto ("la hoja de vida" del proyecto).

Versiones anteriores del presente documento contribuyeron a una serie de trabajos elaborados por el equipo de la Subgerencia de Planeación y asesores:

- Sistema de control operativo del Fondo DRI (versión consolidada de julio 1990)

- Metodología para el diseño de la base comparativa para la evaluación institucional (los objetivos inmediatos del programa) y la evaluación a nivel de proyectos (versión preliminar de julio 1990 destinada al BID)

- Metodología para el diseño del sistema de evaluación de los objetivos de desarrollo del programa (versión preliminar de julio 1990 destinada al BIRF)

Un hilo conductor está constituido por el argumento según el cual no puede existir una metodología relevante de evaluación de efectos e impacto si ésta no es parte de un sistema consistente e integrado de evaluación ex-ante, durante la marcha y ex-post, cuya piedra angular está conformada por los diseños de proyectos y sus ajustes.

Otro hilo conductor es el argumento según el cual la única manera de promover la descentralización hacia el municipio y la participación campesina, es que éstos puedan tener claridad sobre- y participen en- la definición de qué va a cofinanciar el Fondo DRI y con cuáles propósitos. Sin diseño no habrá la transparencia requerida y por tanto la participación de los actores locales y regionales sera imposible.

Un tercer hilo conductor es el principio según el cuál es preferible diseñar los proyectos con la mayor precisión posible e intercambiar esta precisión por la libertad de introducir ajustes. Conviene requerir a la vez rigor y precisión en el diseño e insistir en que los documentos de proyectos no son camisas de fuerza.

El propósito central de la formulación y evaluación es mejorar la toma de decisiones por parte de los diferentes participantes en el PDIC. Proyectos vagamente formulados no permiten ni control, ni evaluación, ni conceptualizar la

acción, ni por tanto acumular y transmitir la experiencia. Los grados de libertad para introducir ajustes en los diseños dependerán del tipo de proyectos.

Finalmente la metodología propuesta parte del principio según el cual es necesario desmitificar la planificación en general y la formulación y evaluación de proyectos en particular. Es preferible capacitar "masivamente" los funcionarios DRI, los funcionarios de las entidades participantes y los representantes campesinos u municipales en los comités DRI, en unas técnicas básicas pero poderosas de formulación y evaluación de proyectos DRI, antes que seguir utilizando los servicios de los pocos especialistas disponibles en el país, para que con técnicas quizás más sofisticadas (y no siempre relevantes), evalúen sólo unos escasos proyectos. En este contexto se puede hacer una comparación con el campo de la salud, donde la "asistencia primaria en salud" se ha ido constituyendo en la base imprescindible del montaje del sistema.

Por ello el documento enfatiza los aspectos generales -es decir comunes a todos los proyectos- de evaluación ex-ante, sobre la marcha y ex-post, entendiendo que éstos no pueden desligarse de- ni ser incoherentes con- los de control y auditoría. Técnicas específicas (generalmente ya disponibles y conocidas) para evaluar con mayor detalle los aspectos institucionales, económicos/ financieros, legales, políticos y ambientales están siendo adaptadas al contexto DRI por otros equipos de trabajo dentro del enfoque general propuesto.

Después de su presentación ante el Comité Directivo ampliado del Fondo DRI, versiones preliminares del presente documento se distribuyeron a los funcionarios DRI, a las instancias del Departamento Nacional de Planeación (UDRU, UDA, UIP-Banco de Proyectos), al Ministerio de Agricultura, a las subgerencias de planeación de las principales instituciones participantes, a varias organizaciones campesinas, a especialistas de las cinco universidades con experiencia en evaluación DRI, a profesionales de otros programas tales como el PNR y a las entidades prestamistas BIRF y BID, con el propósito de recibir aportes.

Se ensayó de transmitir la metodología propuesta a través de más de 12 talleres, llevados a cabo en el periodo abril-agosto 1990, con una participación promedia de 30 personas (funcionarios DRI, de planeación departamental y municipal, de las URPA's y de las entidades ejecutoras, instructores municipales de la ESAP, ONG's). Estos eventos confirmaron la reflexiones que expresamos en 1988 al iniciar el

fortalecimiento del proceso de planeación en el Fondo DRI, según la cual, en un contexto donde no existe una "cultura de trabajo por proyectos", es necesario fortalecer la capacidad de diseñar operaciones antes de buscar implementar sofisticados sistemas de control y evaluación.

La presente versión consolidada es el resultado del análisis de los comentarios recibidos, muchos de los cuales fueron incorporados. Se ha reorganizado la estructura del texto de la versión de mayo 1990, sin afectar su contenido.

Como es obvio, la metodología de formulación y evaluación propuesta tendrá que tener flexibilidad para enriquecerse con ajustes durante su implementación.

Bogotá, 21 de Agosto 1990

AGRADECIMIENTOS

Agradecemos las orientaciones permanentes y el apoyo dado a la elaboración de este trabajo por el Doctor Ricardo Vargas y por el equipo de planeación del Fondo DRI. Agradecemos los comentarios sobre versiones anteriores recibidos de:

Dres. **Fernando Villamizar** (funcionario BID) y **Michel Jichlinsky** (consultor BIRF)
Dr. **Juan Patricio Molina** (Jefe Unidad de Desarrollo Agrícola, DNP)
Dr. **Francisco Mejía** (Coordinador Banco de Proyectos, DNP)
Dr. **Ismael Cabrera** (Gerente General de FINANCIACOO)
Dr. **Saul Mesa** (Director del Centro de Investigaciones Económicas de la Universidad de Antioquia)
Dr. **José María Rojas** (Coordinador convenio CIDSE-DRI, Universidad del Valle)
Dres. **Jaime Forero** y **Juan Guillermo Gaviria*** (Investigadores convenio Universidad Javeriana-DRI)
Dr. **Alejandro Sanz de Santamaria** (Coordinador Convenio CEDE-DRI, Universidad de los Andes)
Dra. **Maria Errazuriz** (Coordinadora Convenio Universidad Nacional CID-DRI)
Dr. **Santiago Rojas*** (Investigador Universidad Javeriana)
Sr. **Luis Carlos Acero** (FENSUAGRO)
Dr. **Rafael Aubad*** (Asesor en el Convenio IICA-DRI)
Dra. **Lucero Hernandez*** (Asesora del Convenio IICA-DRI)
Dres. **Joao Schneider*** y **Hugo Lopéz*** (Asesores del Convenio IICA-DRI)
Dr. **Ricardo Vargas*** (Gerente General, Fondo DRI)
Dr. **Humberto Gonzalez*** (Subgerentes de planeación y de operaciones, Fondo DRI)
Dra. **Beatriz Hernandez*** (Directora Regional Fondo DRI, Valle)
Dr. **Rubén Britto** (Director Regional Fondo DRI, Guajira)
Dr. **Victor Raul Castro** (Director Regional Fondo DRI, Santander)
Dr. **Ramiro Montenegro*** (Director Regional DRI, Nariño)
Dra. **Fresia Londoño** (Directora Regional DRI (E), Caldas)
Dr. **Carlos Bolivar** (Asistente DRI, Quindío)
Dra. **Esperanza Giraldo*** (Jefe de la División de Análisis, Subgerencia de Planeación, Fondo DRI)
Dr. **Jorge Camargo*** (Jefe de la División de Comercialización, Subgerencia de Operaciones, Fondo DRI)
Dra. **Judit Cárdenas*** (Jefe division de Infraestructura y Desarrollo Comunitario, Subgerencia de Operaciones, Fondo DRI)
Dras. **Luz Teresa Díaz** y **Ligia Juliana Bottia** (funcionarias de la subgerencia de operaciones del Fondo DRI)
Dras. **Esther Hernandez*** y **Aracelly Labrador*** (funcionarias de las subgerencias de operaciones y de planeación del Fondo DRI)
Los participantes en los talleres*
(*comentarios orales)

Las opiniones vertidas en este documento no representan necesariamente los puntos de vista de los comentaristas.

Parte I

Antecedentes de planificación y evaluación en el Fondo DRI

I. Principales características de la experiencia de formulación y evaluación DRI

Durante las fases DRI I y DRI II el Fondo DRI ha tenido dificultad para diseñar una política de evaluación que contemple e integre la evaluación ex-ante, durante la marcha y ex-post.

Se han producido intentos parciales de realizar estudios de línea de base, a menudo desligados del proceso de planificación de las acciones del Fondo DRI.

En los años 1982-1983 se produjeron planes distritales en algunos distritos DRI, cuyos diagnósticos y recomendaciones de política no se reflejaron sistemáticamente en las acciones finalmente aprobadas por el nivel central.

Se llegó frecuentemente a la formulación de políticas nacionales homogéneas frente a una problemática campesina caracterizada por tener matices regionales fuertemente diferenciadores (marcada heterogeneidad).

En algunos casos (especialmente en el campo de la comercialización), se produjeron estudios de factibilidad que concentraron su atención en la viabilidad económica/financiera (cálculo del TIR o VPN). Evaluaciones posteriores sobre la marcha y ex-post mostraron que no se había tomado siempre debida cuenta de la escasez de recursos diferentes a los económicos y financieros: recursos tales como conocimiento, capacidad y experiencia individual o institucional, tiempo, recursos naturales sin valor de mercado, poder y espacio. La TIR y el VPN no fueron siempre criterios suficientes y/o relevantes para seleccionar acciones viables, en el contexto de los problemas enfrentados.

La capacidad de intervención de actores locales, regionales o

nacionales para reforzar o desvirtuar los objetivos de los proyectos no había sido siempre explicitada ni tomada en cuenta en la planificación de las acciones DRI.

La artificial separación entre gastos de inversión y gastos de operación y la preferencia dada a los primeros en los marcos teóricos y metodológicos de evaluación prevaescentes en este tiempo, llevó a descuidar de hecho la operación y el mantenimiento de las obras de infraestructura construidas. Indujo además a descuidar la importancia de actividades llamadas "de apoyo", tales como ajuste de tecnología, capacitación, operación de centros de acopio construidos, etc.

Ha sido precaria la integración de los esfuerzos de planificación del Fondo DRI con los desarrollados por las instancias departamentales o regionales.

La carencia de una política de evaluación integrada a un sistema de planificación llevó a una situación en la cual los escasos estudios de línea de base tendieron a convertirse en un fín per se en vez de constituir un insumo para la planeación de actividades del Fondo DRI. Se sofisticaron (sin que se pudiera demostrar que a través de ello se reflejaba mejor la realidad) y se encarecieron mucho más allá de su aporte a una mejora en la toma de decisiones del Fondo DRI.

Estos estudios de línea de base carecían a menudo de un enfoque operacional, a pesar de que algunos fueron inspirados por los positivos principios de la Investigación Acción Participativa: no se logró siempre transformar los debates relevantes sobre economía campesina, en recomendaciones prácticas y viables para los actores implicados. Las evaluaciones durante la marcha y ex-post mantuvieron a menudo estas características.

La sofisticación de algunos de los estudios de línea de base no permitió su realización sino en unos pocos distritos. No fue factible reproducir estos ejercicios durante la implementación del programa (en una situación donde las matices regionales de la economía campesina tendieron a mostrar una dinámica de cambio, sobre la cual el DRI no tuvo la información relevante en el debido tiempo), ni reproducirlos en el momento de la evaluación ex-post. A menudo no existía proporción entre la sofisticación de las técnicas de investigación utilizadas -y por lo tanto el costo del estudio-, con el monto y la naturaleza de las actividades finalmente financiadas por el Fondo DRI en el distrito considerado. Esto hacía improcedente replicar largas encuestas en zonas donde el DRI no había intervenido activamente.

Las técnicas de análisis no pudieron ser entendidos a cabalidad por los propios funcionarios del Fondo. No fueron siempre reconocidos ni utilizados su conocimiento y experiencia regional, ni la de los demás funcionarios del sector.

La relativa indefinición de la política de planificación (evaluación) impidió al Fondo sistematizar el aprendizaje de la experiencia.

II. Aspectos institucionales

Las acciones del Fondo fueron financiadas con aportes externos y aportes de la Nación. Los aportes externos provinieron del BID y BIRF. Estos financiaron actividades en departamentos específicos y exigían modalidades de control y evaluación propios. Los aportes de la Nación consistían en aportes directos al DRI y contrapartidas al programa DRI en los presupuestos de los Institutos Descentralizados y los Ministerios. No hubo acuerdo ex-ante sobre la modalidad de control y evaluación entre estas entidades.

Se presentaron cambios en el contexto institucional del FONDO:

En 1976 el DRI constituye el Programa de Producción del Plan Nacional de Alimentación y Nutrición PAN, dependiente del Departamento Nacional de Planeación (DNP). En 1982 se integra la Dirección DRI-PAN, dependiendo todavía del DNP. En 1983 desaparece el PAN y el DRI se integra como programa al Ministerio de Agricultura. En 1987 se crea el DRI como establecimiento público adscrito al Ministerio. En 1988 adquiere el nombre de Fondo DRI y el decreto ley 77 le asigna funciones específicas en el proceso de descentralización hacia los municipios.

Se presentaron cambios en las entidades ejecutoras de las actividades de evaluación, paralelamente con cambios en los enfoques y procedimientos:

Primer periodo: se confió el CSE al ente coordinador del Programa, además ejecutora de actividades DRI (Caja Agraria).

Segundo periodo: el Fondo asumió el CSE como una función a ser atendida por la entidad misma. Por medio de una

asesoría del IICA, se diseñó un sistema enfocado principalmente a aspectos de control, principal preocupación del nivel central del Gobierno y de los entes prestamistas. Se contrata la realización de estudios de línea de base en varios distritos. Tercer periodo: años después de terminar la fase I, y en acuerdo con el Departamento Nacional de Planeación Nacional el Fondo contrata la elaboración de una metodología de evaluación de impacto, proyecto realizado por los consultores Mejía, Millan y Perry. Esta metodología fue propuesta por el Fondo DRI al BID quien la aceptó.

Desde 1984 se contrataron cinco universidades (Nacional, de los Andes, Javeriana, del Valle, y de Antioquia) para que aplicaran la metodología acordada con las entidades de financiación externa. Estas aplicaciones variaron de acuerdo a la disponibilidad de estudios de línea de base, su calidad, la disponibilidad de información institucional y el acuerdo con el marco teórico y metodológico propuesto. En consecuencia la metodología propuesta fue sujeta en la práctica a ajustes más o menos importantes y documentados.

El propósito sano de encargar las evaluaciones a instituciones externas tuvo como efecto no deseado de que lentamente la actividad evaluadora se desprendió de la institución y los resultados no fueron entendidos ni absorbidos sistemáticamente por el Fondo.

La ubicación de la unidad encargada de la evaluación fluctúa a lo largo de las reestructuraciones del Fondo, con desigual ocupación de personal. De modo similar a lo que ocurrió en instituciones públicas y privadas en América Latina, se observó la doble separación, no solo en términos analíticos sino también organizativos, de las funciones de

ejecución y planeación en general y de

diseño/programación y control/ evaluación en particular.

Esta separación heredada de las hoy cuestionadas teorías taylorianas sobre administración y organización, produjo el debilitamiento sistemático de las segundas, y condujo al paulatino debilitamiento institucional, lo cual dificultó el llevar a cabo el ciclo de proyecto en su integralidad (afectando hasta la capacidad de ejecución).

Como la evaluación ex-post no estaba integrada con la evaluación ex-ante y durante la marcha, se hacía "evaluación"

durante la marcha y ex-post sin que estuvieran evaluables las acciones, ya que carecían en la mayoría de las veces de diseño claro y preestablecido.

Esta relativa indefinición en la política dió lugar a que algunas universidades tuvieran la oportunidad de ensayar de hecho métodos alternativos de evaluación, principalmente en la modalidad de evaluación sobre la marcha. Estas metodologías alternativas se basaron en gran parte en el análisis de las dificultades encontradas en la compleja y cuestionada metodología de evaluación ex-post, originalmente propuesta por el Fondo.

Las principales dificultades a las cuales se enfrentaron las universidades fueron:

- Los problemas presentes en la metodología Mejía, Millan y Perry. Los principales problemas metodológicos pueden resumirse como sigue. No fue posible cumplir con la pretensión de poder medir la contribución de las inversiones DRI a la realización de unos ambiciosos objetivos de tipo macro, demasiado distantes del impacto probable de los pequeños proyectos del Fondo. De hecho el mayor problema en la evaluación pasada parece proceder de una confusión entre los principios de la evaluación al nivel de proyectos y al nivel del programa DRI, sin las debidas precauciones teóricas y metodológicas. El programa DRI se componía de acciones disímiles frente a problemas de naturaleza distinta, los cuales no fueron tratadas como proyectos en las metodologías de planificación y evaluación ensayadas en el pasado. A la vez la metodología de evaluación ensayada trataba "el programa" como si fuera un sólo y gran proyecto, atribuyéndole objetivos cuyo logro no podría imputarse directamente a las acciones del programa. De ésta forma se desconocía la inserción diferenciada de las acciones en distintos contextos de desarrollo regional y nacional. Se llegó a confundir varios niveles de abstracción (lo micro- el impacto de un puente sobre los tiempos de transporte en la vereda, y lo macro- el aumento de ingresos en esta misma vereda). La sofisticación en las encuestas propuestas para medir dicha contribución llevó a que nunca fueron implementadas ni interpretadas a cabalidad. Para poder medir efectos e impactos más directos, la metodología atribuyó a las acciones DRI de la Fase I, una serie de objetivos e intenciones (concretados a través de indicadores) que no siempre fueron explícitos en el discurso DRI Fase I (tampoco se sabía a ciencia cierta si estos fueron realmente los

objetivos o intenciones de los diseñadores). Esto explica porque las entidades ejecutoras nunca habían prestado atención a la generación de información sobre una serie de variables que de repente los evaluadores pretendían confrontar en el tiempo.

- La ausencia de- o deficiencia en los- estudios de línea de base en la mayoría de los distritos a evaluar.

- La dificultad en evaluar las acciones debido a que los recortes financieros no fueron acompañados por ajustes en la documentación de las acciones DRI. Varias entidades no mantienen un archivo con los diseños de sus acciones, por lo que es imposible saber a posteriori qué se pretendía hacer y qué se hizo con los fondos recibidos del Fondo, sin realizar dispendiosos estudios, que reconstruyan estas pequeñas historias para cada proyecto.

- El sentimiento de artificialidad y de frustración de realizar evaluaciones ex-post, sin que estuvieran diseñados y operando sistemas de evaluación durante la marcha, articulados a los sistemas de evaluación ex-ante.

- La dificultad de fomentar la participación campesina en la evaluación, dentro de los parámetros de evaluación establecidos por la metodología propuesta por el DRI. La falta de participación campesina en la planificación de las acciones DRI, fue señalada además como un factor explicativo crucial en los problemas de ejecución y la obtención de resultados.

Las universidades tuvieron enfoques a veces similares, a veces antagónicos. Estas experiencias tuvieron aspectos valiosos que no pudieron sin embargo reflejarse en un documento metodológico aceptable para el Fondo.

III. Lecciones aprendidas

Los múltiples problemas constatados en la experiencia de evaluación del Fondo, los cuales se asemejan a los que menciona la literatura internacional especializada, permitió sacar lecciones y tomar una serie de medidas, algunas de las cuales ya implementadas, otras en vía de serlo.

Resumiríamos las lecciones de la manera siguiente.

Si el Fondo quiere evaluar en la Fase III, debe diseñar su acción. Se deben incorporar nuevos enfoques sobre planificación en la generación y gestión de los proyectos.

El diseño debe incorporar de manera integral los parámetros que permitirán luego la evaluación ex-ante, sobre la marcha y ex-post. Se deben articular estas tres formas de evaluación: los criterios deben ser compatibles.

La evaluación debe realizarse con la participación de los actores del proceso DRI: cofinanciadores, funcionarios, usuarios.

La evaluación debe incorporarse nuevamente como una reflexión permanente interna del Fondo, aunque se puede contratar algunas evaluaciones específicas con entidades especializadas.

Se debe diferenciar dos niveles de análisis: los proyectos individuales y el programa. La evaluación debe basarse en los proyectos (ejecutados), ya que es en este nivel donde se puede con cierto rigor, atribuir efectos e impacto a la presencia DRI. Se debe diferenciar las preguntas que en cuanto a evaluación se formulen al nivel global del programa y al nivel de un proyecto tomado individualmente.

Desde 1988 se está perfeccionando una política global de planificación (y por tanto de evaluación) en el Fondo DRI, cuyos principios rectores son:

- La programación por componentes y por proyectos, articulando los proyectos a estrategias departamentales surgidas de los análisis departamentales de economía campesina, discutidas en los Comites DRI;

- buscar un alto grado de participación de los Comites municipales y Departamentales en la selección de proyectos entre otros a través del mecanismo de cofinanciación;

- buscar desconcentrar la toma de decisiones en el Fondo, fortaleciendo la participación de las direcciones regionales en la programación y ejecución; contribuir por medio de la desconcentración de funciones y la correspondiente capacitación a reducir en lo posible la separación artificial entre las funciones de diseño,

ejecución, control y evaluación (de acuerdo a las innovaciones que se produjeron en la teoría de la organización: Teoría Z, Círculos de Calidad, control total de calidad). Estas funciones serán responsabilidad de todas las unidades gerenciales implicadas en proyectos DRI, obviamente con distintos énfasis;

- contemplar aspectos ambientales, institucionales, políticos y legales además de los técnicos y económicos/ financieros en la planificación de acciones a financiar por el Fondo DRI (incorporar la reflexión estratégica);

- se hace énfasis en un enfoque modular en el tratamiento de la información. El sistema de planificación debe producir y procesar información sobre un número de variables relevante según el tipo de decisión a tomar por el Fondo DRI en sus diferentes unidades gerenciales y según el problema enfrentado.

Enfoques recientes de planificación han insistido en la necesidad de distinguir diferentes tipos de problemas. Seguir aplicando los mismos métodos de evaluación ex-ante, durante la marcha y ex-post a problemas de naturaleza tan disímiles como construir una carretera o comercializar papa, no mejorará la toma de decisiones.

La propuesta incorpora avances recientes en cuanto a: colección y tratamiento de información en sistemas complejos (cuyos pioneros fueron Bertalanffy y Beer), planificación situacional (Matus), análisis de problemas (Ackoff), el uso del marco lógico (Guandalini) y corrientes críticas de investigación operacional (Churchman, Jackson). A partir de éstos se pueden recuperar los aspectos positivos de la experiencia acumulada en años pasados en el DRI.

Parte II

Planificación y formulación de proyectos: problemas y alternativas

Introducción

A nuestro modo de entender, los problemas que se han tenido que enfrentar al nivel de la práctica de la evaluación y gestión de los proyectos/ programas/ planes, pueden ser comprendidos si los analizamos en el marco más amplio de la crisis de la teoría de la planificación normativa tradicional.

Presentaremos unas reflexiones sobre las características de la planificación tradicional y las limitaciones en los análisis de evaluación de costo-beneficio económico y social. A partir de allí estudiaremos posibles alternativas teóricas y su operacionalización.

I. La crisis en la planificación normativa tradicional.

Veinte años después de su introducción masiva en la esfera pública, existe acuerdo para reconocer la existencia de una crisis en los sistemas y métodos de la planificación normativa. Sin embargo, se difiere sobre las causas de esa crisis y por lo tanto sobre las alternativas posibles.

Se han descrito los fenómenos de la crisis que afecta las diferentes escuelas de planificación normativa como sigue. En primer lugar, un aislamiento creciente y una paulatina pérdida de influencia de los departamentos de planeación en favor de las instancias planificación existentes antes de la introducción de esquemas formales de planificación en América Latina: Ministerios de Finanzas y Presupuesto u otros actores más poderosos en los Gabinetes Gubernamentales. En segundo lugar, una tendencia a identificar la planificación con la elaboración de documentos (a menudo voluminosos y discursivos). En tercer lugar, una baja tasa de implementación de la mayoría de los planes y la persistencia y agudización de los principales problemas de desarrollo.

Las principales características de la planificación tradicional fueron descritas como siguen: (Matus, 1982,

1987, 1988).

- Un tratamiento convencional lineal de la incertidumbre que lleva a que los planes sean rápidamente desfasados cuando el curso de los eventos no cabe dentro de lo que fue predecido.

- La separación artificial entre la planificación (la tarea de técnicos) y la ejecución (la tarea de políticos), lo que contribuye a una sofisticación cada vez más grande en las técnicas de planificación y la presentación de resultados en un lenguaje que es inentendible tanto para los que toman decisiones como para los beneficiarios o víctimas de éstas: la planificación tradicional no comunica.

- Como los planificadores no están comprometidos con la ejecución (que se refiere al presente), planifican "para el futuro". La planificación se concentró en la descripción del mediano y largo plazo. Eso contribuye a una brecha cada vez más grande entre los actores que tienen que tomar decisiones ahora (acerca de aspectos que pueden tener efectos e impactos en el presente, o en el mediano o lejano futuro) y los técnicos que discurren sobre el "futuro".

- En la aproximación normativa tradicional, la planificación es el proceso de asignación de recursos escasos y solo los recursos económicos son considerados escasos. La influencia de los marcos teóricos neoclásicos llevó en la práctica a ignorar todos los recursos que no tienen valor de mercado, es decir valor monetario.

La epistemología de la planificación pública tradicional en América Latina, que nace de un proyecto de investigación (la CEPAL), explica la relación supuesta entre el planificador (el Estado) y el objeto planificado (la Sociedad- el sistema). Esta relación supuesta de un sujeto con un sistema (cuyo comportamiento y reglas puedo deducir y definir científica y objetivamente y sobre cuyas bases puedo hacer predicciones respecto a lo que ocurrirá al sistema), explica el énfasis "normativo" de la planificación tradicional. La relación entre planificación y ejecución se reduce a una serie de normas y de recomendaciones respecto a lo que debe ser. La cuestión del puede ser no es relevante, ya que el planificador (el Estado) está confrontando un sistema que se supone él conduce.

La planificación pública tradicional no incorpora en su marco conceptual las cuestiones de los oponentes ni de la

incertidumbre, elementos sobrepresentes en las formaciones sociales dependientes de América Latina.

Algunos planificadores tradicionales han reaccionado al nivel de los síntomas de la crisis. Cuando fueron confrontados a los aspectos sociales o ambientales del desarrollo, tradujeron artificialmente esos aspectos en términos monetarios, para mantenerse en el paradigma economicista de la planificación normativa tradicional. Una consecuencia particularmente dolorosa de ese economicismo es la situación en la cual se encuentran las llamadas inversiones sociales (educación y salud, actividades productivas en zonas rurales de economía campesina), que reciben atención residual.

Confrontados con la baja implementación de los planes, elaboran técnicas de planificación indicativa y de objetivos flotantes, para asegurar que algo del curso real de los eventos quedará dentro de lo predecido. Incluso producen planes sin objetivos (medibles) y cuando los planes producidos dentro de la aproximación normativa continúan "fallando", el problema se debe a la esfera política, donde los políticos no entienden las recomendaciones "sensatas" de los departamentos "técnicos" (Matus, 1985,1988).

La crisis en la teoría de la planificación normativa se puede precisar al nivel de los proyectos.

II. Problemas en los métodos de evaluación de proyectos

El Nuevo Estatuto Organico de Presupuesto y el correspondiente montaje del Banco Nacional de Proyectos ofrecen un marco adecuado para recordar algunos aspectos críticos de las tradicionales evaluaciones de costo-beneficio (C/B). Recordaremos brevemente los términos de los debates iniciados en los años setenta alrededor de la evaluación de proyectos en sus varias variantes (Vliet van, 1989).

"A. Los principales problemas encontrados en los métodos de C/B se ubican en:

1. La inducción a una separación artificial entre inversión y funcionamiento, heredada del enfoque marginalista (cuáles son los costos/beneficios marginales de una unidad adicional de capital invertido?), lleva en la práctica a tratar como "proyecto" sólo las actividades donde se revuelven arena, hierro y cemento: construcción de carreteras, acueductos,

diques, represas, estadios etc. Las demás actividades financiadas con dineros públicos de fuente interna e externa son llamadas de "apoyo". No pueden ser objeto de evaluación de C/B ex-ante, durante la marcha o ex-post, ya que sus costos y beneficios son derivados de los que generan las actividades que "apoyan".

Esto lleva a preguntarse si:

¿Las actividades denominadas "de apoyo" no obedecen a alguna racionalidad? (¿cómo sabemos si efectivamente "apoyan" y si lo hacen bien? ¿Por tanto, cómo evaluamos la concreción de esta racionalidad?)

¿Los métodos de evaluación que sirven para evaluar las actividades que sí son consideradas como proyectos permiten diferenciar los proyectos "buenos" de los "regulares" o "malos"?

2. Los marcos téoricos (teorías neoclásicas subjetivas de precios, de bienestar y del comercio internacional) que sustentan las aproximaciones de C/B, han sido objeto del debate clásico todavía no resuelto acerca del problema de la interrelación entre la afectación de recursos, la distribución del ingreso y su efecto sobre los precios (Bol, 1982).

Las aproximaciones de C/B han tratado de evitar este problema por medio de la introducción de "precios sombra", para obviar la utilización de precios nacionales distorcidos por las pautas de distribución del ingreso y medidas "irracionales" de los gobiernos: subsidios, impuestos etc..

Sin embargo surgieron preguntas sobre la posibilidad de este intento: ¿qué precio sombra aplicar a bienes no comercializables en el mercado mundial? Cuál es el valor del agua potable del acueducto de la vereda San Jacinto en el mercado mundial? Qué artificio me permite descomponer los elementos que entran en la construcción de la carretera en el Municipio de Tibacuy y traducirlos en precios sombra?

Críticas más serias indicaron que la utilización de precios sombra traslada el problema hacia la teoría del comercio internacional sin resolverlo: ¿son "racionales" los precios internacionales en una economía mundial caracterizada por desequilibrios entre países centrales y dependientes? (Bol, 1982). ¿Es "racional" el nuevo precio del café después de la caída del Pacto Cafetero? Que tan "racional" es un precio

(sombra) que los gobiernos nacionales no quieren aplicar?
Quién define lo que es racional: los defensores del "libre"
comercio?

3. El tratamiento inadecuado de la incertidumbre: la técnica de análisis de sensibilidad tal como utilizada en los estudios de C/B ha revelado ser insuficiente como instrumento para mejorar la capacidad de previsión. Muchas cabezas de responsables de proyecto han rodado en el mundo porque este sistema de apuesta al futuro dejó aprobar proyectos que resultaban ser no-viables antes de iniciar la construcción y porque el sistema de evaluación no prevee guiar la toma de decisiones una vez iniciado el proyecto (Matus, 1972, 1988, 1989; Friedmann, 1981 (orig. 1973)).

4. Esto está relacionado con la inconsistencia entre los parámetros de evaluación elegidos en la evaluación ex-ante, durante la marcha y ex-post.

5. Gran parte del problema en el tratamiento de la incertidumbre tiene su origen en no reconocer la existencia de sistemas creativos complejos. El análisis de C/B trata de prever la evolución de todos los problemas (incluso los complejos en sistemas creativos) con modelos explicativos que sólo valen en sistemas mecánicos simples (Jackson & Keys, 1984; Jackson, 1985; Matus, 1987a, 1988).

6. Tratamiento inadecuado del conflicto (ignorado o tratado como factor externo): qué sentido tiene calcular exactamente los efectos de una inversión pública si son cruzados o contrareastados por el sector privado? (Bol, 1982; Matus, 1972, 1979).

7. Tratamiento lineal del tiempo. El tiempo no tiene el mismo valor a lo largo del proyecto ni para los actores que participen en él. El tratamiento lineal del tiempo se origina en la teoría subjetiva de precios.

8. Tratamiento inadecuado de los llamados bienes sociales: recursos escasos sin valor de mercado ni al nivel nacional ni al nivel internacional. Cuánto valen los recursos naturales, el conocimiento, el poder, la experiencia individual o institucional? Cuánto más habrémos avanzado en tratar de darle artificialmente un valor económico/monetario si todavía carecemos de ellos y no los podemos comprar? (Matus, 1985, 1988, 1989; Bol, 1982).

B. Consecuencias del problema:

1. La separación entre gastos de inversión y de funcionamiento llevó a las escuelas sin maestros, material educativo, ni implementos; los hospitales sin camas, drogas, equipos médicos, medios de transporte, ni gasolina; los centros de investigación agropecuaria sin investigadores, ni probetas; los acueductos, carreteras, edificios públicos sin mantenimiento. Las actividades que se suponían de "apoyo" a las inversiones no se hicieron.

El Nuevo Estatuto Organico de Presupuesto se propone enfrentar este problema disolviendo en cierta manera esta absurda diferencia: liga los gastos de funcionamiento a los gastos de inversión.

2. Trabajar con precios sombra permitió justificar la disolución en los países dependientes de las barreras comerciales al amparo de las cuales se fortalecen las economías de los países centrales.

3. Centenares de proyectos (agro)industriales debidamente y cuidadosamente evaluados por los mejores equipos de evaluación de C/B están a la deriva en los tres continentes.

4. Las evaluaciones ex-post se concentran en factores como débil capacidad institucional, falta de recursos humanos (hay que estimular las universidades), politización y debilidad del aparato público etc. ¿Porqué no haber usado estos indicadores en el momento de la evaluación ex-ante? Porqué no haberle prestado atención durante la marcha?

5. Muchas negociaciones de prestamos y solicitudes de financiación así como su implementación sufrieron de las consecuencias de la concepción diferente que pueden tener del tiempo los mismos interlocutores en diferentes momentos.

6. La situación deplorable de los institutos de investigación y de educación, la degradación ambiental, la degradación progresiva de la capacidad institucional, la falta de recursos humanos, la decreciente legitimidad del Estado frente a la Sociedad Civil, son consecuencias de la adopción de métodos de planificación y de evaluación de proyectos que no incorporan como recursos escasos bienes no traducibles en valores de mercado.

Los expertos en la materia han hecho una (auto)evaluación bastante precisa de lo que es la situación actual, pero no todos están inclinados en relacionarlo con los métodos de planificación y de evaluación utilizados hasta el momento. Defienden una herramienta "objetiva" y "práctica" olvidándose del origen del marco teórico del que surgió, basado en la subjetividad de la apreciación del hombre (que se supone) economicus frente a las alternativas de uso de sus recursos. ¿Qué tan práctica es la herramienta que no resulta?

Compartimos las siguientes hipótesis:

-Las situaciones registradas en las inversiones públicas y privadas financiadas por los organismos nacionales e internacionales de desarrollo se deben en gran parte a la deficiencia en los métodos de evaluación utilizados tanto en su forma de análisis de C/B económico como en la modalidad de C/B social (Bol, 1982).

-Estas modalidades de evaluación de proyectos (que pertenecen a un marco mayor de planificación normativa que ya mostró sus límites), dejan a los gobiernos y los responsables institucionales sin instrumento para diseñar e implementar soluciones frente a los problemas cada vez mayores en medio de sistemas cada vez más complejos" (véase Vliet van, 1989).

III. Planificación situacional: antecedentes y principales aspectos.

La planificación situacional fue desarrollada por el Profesor Carlos Matus (Chile). Es una de las variantes de la planificación estratégica, aplicable en contextos de planificación pública regional y nacional. El trabajo de Von Clausewitz "De la guerra" forma una de las bases de la reflexión estratégica. La influencia de los esfuerzos de guerra en varios períodos después de la segunda guerra mundial contribuyó al crecimiento del llamado complejo industrial militar y resultó en las aplicaciones civiles de la planificación estratégica en los contextos empresariales.

La planificación situacional agrega consideraciones de tipo estratégico a la aproximación de planificación normativa tradicional: la planificación estratégica no niega la necesidad de definir normas. La principal diferencia consiste en la manera en la cual esas normas son producidas y en el tratamiento de la incertidumbre y del conflicto.

Las ideas de Antonio Gramsci y Jean Paul Sartre influenciaron

el tratamiento que ha dado Matus a los aspectos filosóficos y políticos de su enfoque, particularmente en cuanto al uso del concepto de "situación". Varios aspectos de la teoría general de sistemas de Ludwig von Bertalanffy han orientado la investigación sobre los problemas de comunicación entre actores de diferente formación y con diferentes visiones del mundo, así como sobre las aplicaciones prácticas de la distinción entre sistemas abiertos y cerrados. La investigación sobre cibernética y teoría de la organización liderada por Stafford Beer ha influenciado el tratamiento de la información en la planificación situacional. Russell Ackoff influenció el desarrollo del análisis operativo y de problemas en el contexto de la toma de decisiones en la esfera pública.

El trabajo de Nicos Poulantzas sobre la autonomía relativa del Estado, la investigación-acción-participativa de Fals Borda y la insistencia de Paulo Freire en trabajar con problemas concretos (temas generadores) constituyen desarrollos relacionados en las ciencias sociales. La "planificación transaccional" es otra aproximación relacionada (Friedmann 1983).

Matus define planificación como cálculo que precede y preside la acción. Tiene sentido planificar si el actor que planifica tiene voluntad de actuar. La planificación sirve al propósito de acción, es decir, de la transformación voluntaria de una situación en otra.

La planificación no se reduce a cálculos escritos: los cálculos orales expresados en reuniones o conversaciones informales son consideradas como planificación y pueden ser sujeto de sistematización.

Si la planificación se refiere a la acción, el planificador debe situarse: no tiene sentido planificar para un actor cuyos objetivos son contrarios al que planifica. La planificación sirve al propósito de un actor bien definido.

Si planificación se refiere a la acción en condiciones de incertidumbre y de cambio y si el sistema de planificación tiene que presidir nuestras acciones (que siempre tienen lugar en el presente), la planificación constituye una actividad permanente. Ello requiere la introducción de una estructura modular de los planes. Esta puede constituirse de:

- un módulo básico de explicación de los principales problemas y principales estrategias. Este módulo puede guiar la acción en los próximos cuatro años

(planificación directiva),

- módulos de acción anual (planificación operativa anual),
- módulos de gestión mensual (planificación operativa mensual)
- módulos de gestión diaria (el "agenda" del dirigente)

Se genera información relacionada con los problemas que se piensa solucionar, de acuerdo a la capacidad de absorción del actor que planifica. La cantidad de variables debe ser reducida, identificando o construyendo variables de síntesis.

En lugar de buscar la objetividad, la planificación situacional trata de realizar el análisis más riguroso posible.

Diferentes actores tienen diferentes puntos de vista sobre la realidad. El actor que planifica tiene que tomar en cuenta el valor de otras explicaciones y la capacidad relativa de intervención de esos actores cuando traza su estrategia.

El Estado no es el único actor que planifica (muchas veces es el menos poderoso) y la planificación situacional puede ser utilizada desde varios escenarios. Si otros actores sociales intervienen en la sociedad, no es posible concebir el poder planificar desde una relación sujeto-objeto. Aunque algunos actores quicieran suponer esta relación, ésta no existe (y nunca existió). Otros actores pueden tener una mayor capacidad de intervención que la nuestra.

La mayoría de los problemas que tenemos que enfrentar son problemas llamados cuasi-estructurados, es decir que no podemos identificar todos los elementos, no podemos saber todas las interrelaciones, el sistema sigue parcialmente algunas leyes y por el contrario crea nuevas. Por ello, el resultado de nuestras acciones es incierto. Mientras que las técnicas tradicionales de investigación (observación, comparación, hipótesis, aplicaciones, repeticiones, conclusiones) pueden ser útiles para el tratamiento de problemas en sistemas que siguen leyes, son insuficientes para resolver problemas cuasi-estructurados en sistemas creativos: la experiencia y el arte deben complementar los instrumentos de investigación tradicionales.

Reconocer la incertidumbre implica utilizar el concepto de preveer en vez de predecir: la planificación situacional

recomienda el uso de las técnicas de construcción de escenarios.

Si reconocemos la capacidad de los oponentes necesitamos pensar en términos estratégicos: la planificación debe ayudar a definir lo que se debe y puede hacer en vista de las reacciones de otros actores. Esto implica la inclusión de aspectos políticos en nuestro sistema de planificación.

No solo los recursos económicos son escasos: el poder político, la experiencia y capacidad organizativa institucional o individual, el conocimiento, los recursos naturales, el espacio y el tiempo, son muchas veces los recursos más escasos.

Los conceptos de "problema" y "situación", definidos en términos amplios, permiten expresar problemas concretos o de conocimiento en términos interdisciplinarios y de presentar planes en un lenguaje utilizado por los diferentes actores: la planificación situacional enfatiza la comunicación (Matus, C. 1972, 1980, 1982, 1985, 1988).

Los problemas encontrados en los equipos de trabajo multi y transdisciplinarios pueden ser evitados en gran medida si desde el inicio partimos de problemas concretos.

IV. Alternativas para la evaluación de proyectos

Técnicas recientes de evaluación de proyectos hacen uso de los enfoques críticos de investigación operacional y de planificación: técnicas de análisis de problemas, construcción de escenarios, cálculo de riesgo, evaluación multicriterial frente a problemas que sólo se entienden si usamos múltiples criterios, uso del marco lógico para la elaboración de planes operativos, enseñanza de técnicas de negociación para los responsables de proyectos.

Estos nuevos enfoques, que pretenden ayudar a la toma de decisiones en situaciones complejas y cambiantes, no se prestán fácilmente a la computerización, aunque sí son sistematizables: implican detectar y fortalecer la experiencia, la intuición y el arte.

La experiencia muestra que puede ser equivocado y efímero tratar de reducir el papel del hombre/de la mujer en decisiones frente a problemas en sistemas creativos. La vía que se sugiere para mejorar la toma de decisiones en

situaciones complejas es capacitar, revalorizar la función pública a través de la descentralización y la desconcentración, estimular la creatividad para generar el compromiso individual e institucional con la solución de los problemas.

Las alternativas surgieron de la experiencia de dirigentes políticos, dirigentes empresariales y sindicales, científicos naturales y sociales, ingenieros de sistemas, ingenieros industriales, arquitectos y planificadores. Se basan en una reconsideración crítica de:

- a) la interrelación entre conocimiento y acción;
- b) el tratamiento del conflicto y de la incertidumbre (véase Friedmann, 1979, 1981; Beer, 1982; Checkland, 1983; Jackson & Keys, 1984; Matus, 1985, 1987a, 1987b, 1988, 1989).

Estas corrientes (que recuperan críticamente los avances positivos de la planificación normativa tradicional), enfatizan el análisis de problemas (Ackoff, 1983) cuya tipología tratan de elaborar (Matus, 1985, 1988, 1989; Jackson & Keys, 1984). Tratan el proyecto (o lo que Matus llama la "operación") como un modelo de solución a problemas (Ackoff).

Como cada solución, si realmente lo es, genera cambios y reacciones que pueden constituir nuevos problemas, el proceso de evaluación debe ser continuo y consistente desde la evaluación ex-ante, durante la marcha y ex-post.

En la propuesta metodológica que a continuación se presenta, trataremos de realizar una síntesis entre éstos aportes y la técnica de elaboración de proyectos conocida como "marco lógico". Esta técnica poderosa y rigurosa de formulación de proyectos fue desarrollada en los años sesenta, aplicada bajo diferentes modalidades en el sector privado y público y ampliamente difundida por las Naciones Unidas al inicio de la década pasada (Guandalini, 1983).

Parte III

Conceptos y terminología básicos

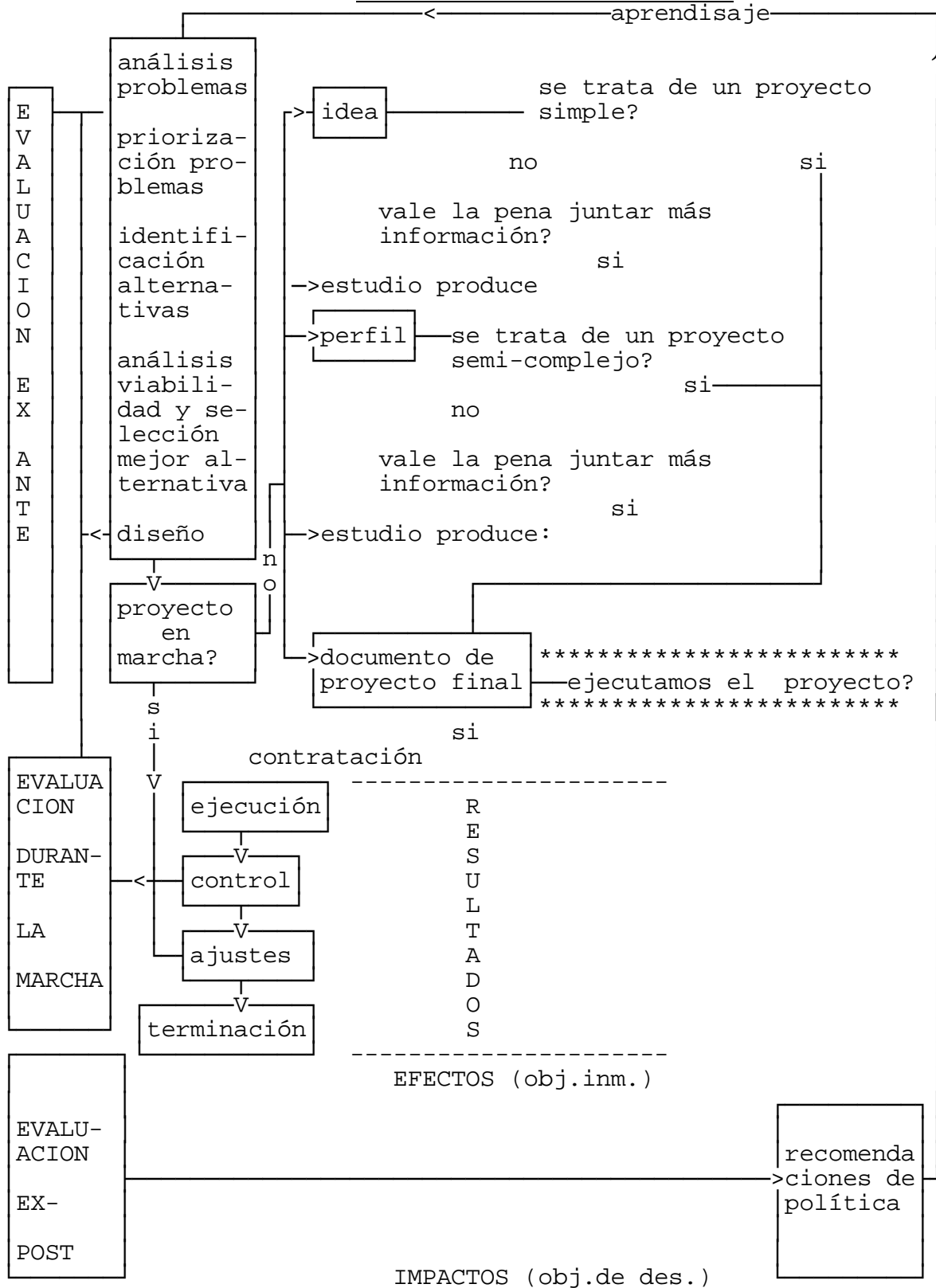
Introducción

El presente documento pretende dar elementos para la sistematización y consolidación del proceso de reflexión antes y durante la acción, que se traduce en la toma de decisiones de un actor dado a lo largo de lo que se ha llamado el ciclo de planificación (véase Cuadro 1).

El proceso de evaluación guía y sirve de apoyo a los diferentes momentos en el ciclo. Este es de carácter reiterativo y permanente.

En el documento nos refererimos en particular a diferentes aspectos de la formulación de la acción y su evaluación en los diferentes momentos de la vida de una operación determinada. La acción se realiza mediante operaciones (reagrupados según sean planes, programas, subprogramas, proyectos, actividades), que pretenden resolver problemas determinados, aplicando recursos, de los cuales por lo menos algunos son escasos. Trataremos de precisar estos conceptos.

CUADRO 1
El ciclo de planificación y el rol
del sistema de evaluación.



I. Terminología básica

1. Operación

Una **operación** es la aplicación de recursos (de los cuales algunos son escasos) para llevar a cabo acciones que produzcan resultados, efectos e impacto que resuelvan o contribuyan a **resolver** (un aspecto de) **un problema**, (precisado a través de la definición de objetivos), dentro de un plazo preestablecido y bajo unidad de mando (responsabilidad definida).

Una operación puede adquirir la forma de un plan, un programa, un componente o subprograma, un proyecto o una actividad específica dentro de un proyecto.

Se pueden hacer "evaluables" los objetivos de una operación si se ha precisado previamente el problema en terminos cualitativos y/o cuantitativos y/o espaciales y/o temporales (de acuerdo a la naturaleza del problema).

Se necesita el diseño de una operación (que en el sector público se requiere reflejar por escrito) para que haya

- posibilidad de conceptualizar la acción, por lo tanto
- posibilidad de aprendizaje¹ y
- posibilidad de transmitir lo aprendido.

2. Evaluación

Evaluación es un instrumento y un proceso de gestión orientado al aprendizaje y a la acción de un actor dado, para determinar en la forma más sistemática y rigurosa posible la pertinencia, eficacia e impacto de las operaciones, teniendo en cuenta sus objetivos, **a fin de perfeccionar tanto los proyectos en curso como la planificación, la programación y la adopción de decisiones en lo futuro** (Definición adaptada de Naciones Unidas, 1978).

¹ Haber estado trabajando mucho tiempo en un sitio o en una materia determinada no siempre equivale a haber acumulado experiencia.

SUPUESTO

El montaje de un sistema de evaluación, supone que el actor o grupo de actores que lo implementa, tiene disposición para tomar en cuenta los señales emitidos por el sistema y que tiene como propósito el perfeccionamiento arriba señalado.

3. Programa

El programa-Programa de Desarrollo Integral Campesino (PDIC)- es un conjunto de componentes (subprogramas) con objetivos convergentes y complementarios.

Los objetivos de desarrollo del Programa de Desarrollo Integral Campesino son:

- a. aumentar la productividad y mejorar las condiciones de vida de aproximadamente 280.000 familias campesinas en aproximadamente 602 municipios (9.000 veredas)
- b. fortalecer la capacidad del Fondo DRI para promover y cofinanciar proyectos de desarrollo viables y eficaces
- c. mejorar la capacidad de planificación y administración de los 602 municipios para gestionar y llevar a cabo más eficientemente, inversiones en las áreas rurales (Documento de proyecto de endeudamiento, 1989).

4. Componente (subprograma)

Un componente (subprograma) es un conjunto de proyectos con objetivos convergentes.

5. Proyecto

Un proyecto es un conjunto de actividades con objetivos similares y convergentes. Es clasificado generalmente como la unidad básica en el ordenamiento del sistema de planificación, razón por la cual el término de proyecto adquiere frecuentemente la misma denotación **genérica** que "operación".

Hay proyectos más sencillos que otros. Es evidente que no se puede exigir la misma cantidad y calidad de información en todos los casos. Es por ello que se han ordenado los proyectos DRI de acuerdo a si son "simples", "semi-complejos" o "complejos" (lo que denominamos "**clases de proyecto**").

La complejidad se define de acuerdo a la cantidad y precisión de información que a juicio del Fondo se estima necesaria para tomar la decisión de invertir recursos en la recolección de más información o la de cofinanciar la ejecución de un proyecto.

Existen muchas formas de denominar estos grados crecientes de calidad y volumen de la información. En el Fondo DRI, que no financia proyectos de gran tamaño financiero o de extrema dificultad tecnológica, se ha decidido distinguir tres estados de formulación: idea, perfil y documento final.

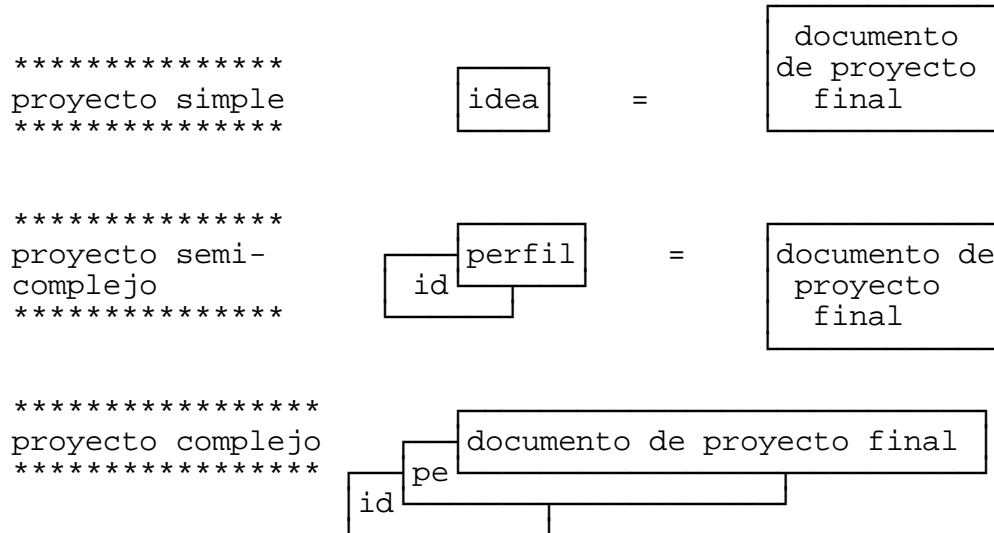
Un proyecto es calificado como simple cuando se puede tomar la decisión de cofinanciar con base en la información contenida en la **idea** de proyecto (en este caso la idea vale como documento final).

Un proyecto es calificado de semi-complejo cuando se requiere información más fiable y en mayor volumen que la contenida en la sola idea del proyecto. Esta información se refleja en el **perfil** de proyecto que permite tomar la decisión de cofinanciar (el perfil vale como documento final).

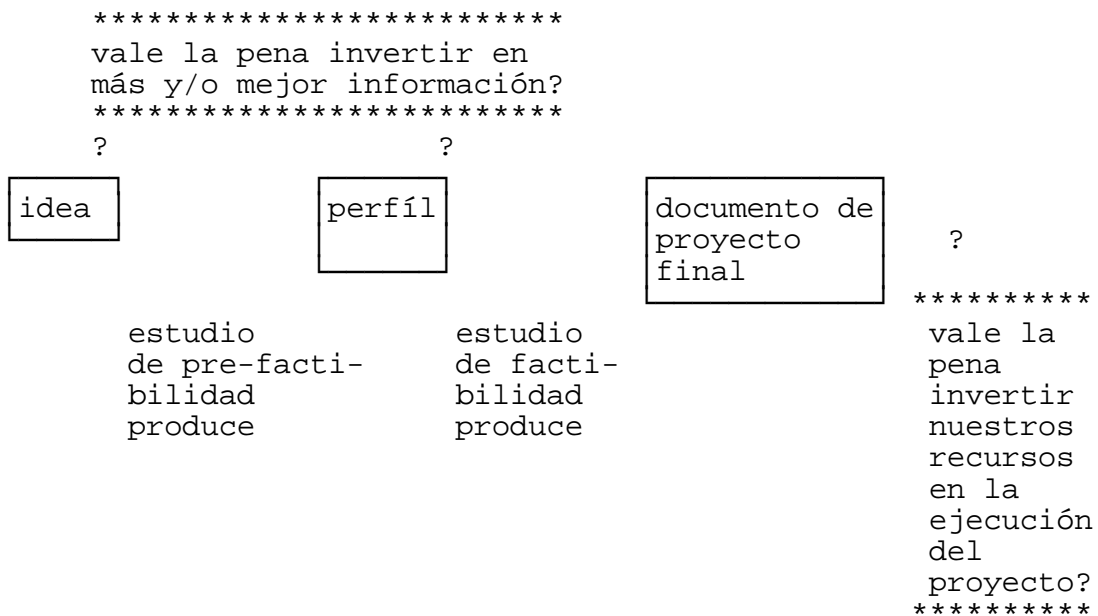
En el caso de un proyecto complejo se necesita todavía más y mejor información la cual se refleja en el **documento final**.

Por otro lado se han ordenado los diferentes proyectos al interior de un componente por **tipos de proyectos**, combinando los siguientes criterios: la clase de los proyectos y la similitud de sus objetivos. La clasificación de componentes y tipos de proyectos está reflejada en el ANEXO 2.

CUADRO 2
Clase de proyectos, niveles y uso de la información requerida



En el caso de un proyecto complejo, la información contenida en los formatos de idea, perfil y documento de proyecto final, responde a diferentes preguntas:



gvv/90

6. Problema

Un problema es una situación apreciada como insatisfactoria por un actor o un conjunto de actores dado. En el caso del Fondo DRI: problema es una situación juzgada insatisfactoria por el Comité DRI a nivel municipal o departamental.

La importancia (o priorización) de los problemas se define a criterio de los Comités DRI a nivel municipal y departamental.

Diferentes tipos de problemas necesitan diferentes tipos de soluciones (o operaciones) y diferentes modalidades de aplicación del sistema de evaluación.

Existen múltiples formas de tipificar problemas. Las que pueden ser útiles para el Fondo DRI son:

problemas concretos versus problemas de conocimiento (Matus, 1989) y

problemas estructurados versus problemas cuasi-estructurados.

Un **problema concreto** es un hecho o grupo de hechos que se opone a una norma. Ejemplos: la falta de un puente, la carretera en mal estado, el bajo nivel de organización o de capacitación, los bajos precios recibidos por la producción, la falta de asistencia técnica etc.)

Un **problema cognoscitivo** se presenta cuando falta conocimiento. Ejemplos: la falta de conocimiento sobre los principales sistemas de producción campesina en determinada zona; la falta de conocimiento sobre cuánto cuesta y cómo resolver la falta de agua potable en tales veredas)

Un **problema estructurado** es un problema del cual se conocen todos los elementos y las relaciones de causalidad. Se pueden enumerar y establecer con un alto grado de certeza la probabilidad de modificaciones posibles del sistema al introducirle cambios. Ejemplo: la falta de un puente hace peligroso el pasar el río, lo que causa accidentes y demoras en el momento del transporte de la cosecha. Si se construye el puente, se eliminarán los accidentes y se reduce el tiempo de transporte.

Las operaciones que contemplan infraestructura pueden considerarse como enfrentando problemas estructurados, aunque no todos lo sean. Además la resolución de un problema estructurado puede conducir a que se genere un problema de tipo cuasi-estructurado: el mantenimiento o

la operación de la obra.

En el caso de operaciones que enfrentan problemas de tipo estructurado el sistema de control y evaluación tendrá un grado de flexibilidad mínima. Sólo en casos extremos y justificados se podrán introducir ajustes en los diseños de los proyectos.

Un **problema cuasi-estructurado** es un problema del cual sólo se conocen algunos elementos, quizás los menos importantes, no se tiene certeza sobre las relaciones de causalidad, los elementos del problema son cambiantes así como las relaciones que se establecen entre si, por ello no se puede enumerar las consecuencias posibles ni establecer con certeza qué ocurrirá con el problema si introduzco determinados cambios en tales o tales variables.

La mayoría de los problemas que se enfrentan en las zonas de economía campesina, tales como los de comercialización, los de capacitación y organización, los de desarrollo tecnológico, son de tipo cuasi-estructurados. Actuar sobre problemas cuasi-estructurados tiene implicaciones sobre la formulación de proyectos, su ejecución y evaluación.

Para poder actuar sobre problemas cuasi-estructurados se necesita transformar en sub-problemas estructurados lo poco que se sabe del problema. Esto tiene un riesgo grande e implica que durante la ejecución se debe seguir con mucha atención si las hipótesis que sustentan el análisis del problema se verifican o están en vía de verificarse. El sistema de control y evaluación tiene que mantener alertos a los responsables del proyecto para ayudarles a introducir los ajustes pertinentes en el momento necesario (véase también ANEXO 2).

7. Recursos escasos

Recursos escasos son: recursos financieros, experiencia institucional o individual, tiempo, conocimiento, recursos naturales, espacio, poder (Matus, 1989)

8. Pertinencia

Una operación es **pertinente** si los objetivos y, por lo tanto, la razón de ser de la operación, siguen siendo válidos en relación con el problema prioritario (Naciones Unidas, 1978).

9. Eficacia

Una operación es **eficaz** en la medida en que logra los objetivos propuestos (Ibid.)

10. Eficiencia

Una operación es **eficiente** si logra los objetivos con el menor costo en recursos escasos (Ibid.)

11. Evaluación ex-ante

Evaluación ex-ante o apreciación es una estimación de la pertinencia, viabilidad y eficacia potencial de una operación antes de tomar la decisión de emprenderla. Se toman en cuenta factores como:

- la importancia y prioridad del problema que se trata de resolver²;

- la calidad y claridad del diseño,

- en particular la calidad (el rigor) del análisis del problema,

- la calidad de la formulación de los objetivos de desarrollo y de los objetivos inmediatos³,

- la consistencia interna entre los elementos del diseño;

- la viabilidad técnica, institucional, ambiental, económica/financiera, legal y política (Naciones Unidas, 1978; Matus, 1985, 1987, 1989; Guía de Planificación 1989; Reglamento Operativo 1989).

La evaluación ex-ante pasará por varios pasos, en los cuales la calidad de la información y de la formulación deben

² Estos dependen de la política de gobierno, de los criterios de elegibilidad que la concretan así como de la priorización propuesta por las comunidades campesinas a través de las instancias de concertación previstas.

³ La calidad de formulación de los objetivos inmediatos y de los objetivos de desarrollo se mide en función de su ligazón con las relaciones y niveles de causalidad analizados en la descripción del problema, su claridad y su medibilidad (véase el capítulo dedicado a formulación de proyectos).

aumentar, dependiendo de si el proyecto es clasificado como simple, semi-complejo o complejo.

Como lo mencionamos anteriormente, la complejidad se define de acuerdo a la cantidad y precisión de información que a juicio del Fondo se estima necesaria para tomar la decisión de cofinanciar. Existen proyectos que por su naturaleza no necesitan pasar por muchos estudios para que se pueda tomar una decisión sensata. En el caso de proyectos simples la información contenida en la idea de proyecto se asemeja a un documento de proyecto final. En el caso de proyectos semi-complejos la información contenida en el perfil del proyecto se asemeja a un documento de proyecto final.

Los proyectos calificados de complejos necesitan pasar por las diferentes etapas de formulación (véase Cuadros 1 y 2).

Los estudios necesarios para pasar de idea a perfil (prefactibilidad), y de perfil a documento de proyecto final (factibilidad) deben desembocar en respectivamente, la formulación del perfil o del documento de proyecto final, de acuerdo a los formatos propuestos por el Fondo DRI.

La aplicación de este enfoque tiene como objetivo evitar la producción de estudios que sugieren indefinidamente otros estudios y que no permiten tomar las decisiones fundamentales en el proceso ex-ante.

Muchos de los "estudios" no implican necesariamente consultores. A menudo estudio no es sino sinónimo de un refinamiento de la información, o la recolección de información sobre más variables, que puede ser realizado, o por el Comité DRI, o por la misma entidad ejecutora. En casos específicos se contratarán consultores especializados.

En el caso de proyectos complejos, los insumos intermedios del proceso de evaluación ex-ante, son los documentos que presentan la idea y el perfil del proyecto. El producto de estos dos documentos es la decisión de si vale la pena seguir juntando información. El último momento lo constituye el documento final de proyecto, cuyo producto es la decisión de invertir o no invertir.

12. Evaluación sobre la marcha

Seguimiento o evaluación sobre la marcha es el análisis que se realiza durante la fase de ejecución de una operación acerca de su pertinencia continua, así como su eficacia presente y probable (Naciones Unidas, 1978). El producto de una evaluación sobre la marcha es una decisión acerca de un ajuste

de los objetivos, los logros esperados, la metodología u otros elementos de la operación.

13. Control

Control es la supervisión constante de la ejecución de un proyecto, mediante la cual trata de asegurarse que la aportación de insumos, los programas de trabajo, **la obtención de los logros (resultados)** se lleven a cabo de acuerdo a los **costos y los tiempos establecidos** en el diseño del proyecto (Naciones Unidas 1978). El producto del sistema de control puede ser:

- a) una decisión correctiva de los ejecutores que permita llegar a cumplir con lo establecido en el proyecto, o
- b) en caso de mayor alcance, decidir la realización de una evaluación sobre la marcha, que puede eventualmente desembocar en un reajuste del diseño del proyecto.

14. Evaluación ex-post

La **evaluación ex-post** es el análisis que se realiza una vez que se ha completado el proyecto, acerca la medida en la que éste ha logrado alcanzar:

los objetivos inmediatos o específicos, que reflejan **los efectos** deseados en el momento de terminar el proyecto y

los objetivos de desarrollo o generales, que reflejan **el impacto** deseado un tiempo después de terminar el proyecto (fijado a tres años en el caso del DRI).

El producto de una evaluación de efectos e impacto es una decisión acerca de los cambios a aportar en el diseño de una operación o en sus partes, la manera de analizar problemas, la política del Fondo hacia los problemas de economía campesina, la política de selección de entidades ejecutoras, etc., ya sea desde el punto de vista espacial (nivel nacional, regional, departamental) ya sea desde el punto de vista sectorial.

CUADRO 3
Interrelación entre los momentos del ciclo
de proyecto, la evaluación ex-ante,
durante la marcha, ex-post, y control,
auditoría e interventoría.

CICLO DE PROYECTO		
identificación, diseño, aprobación	ejecución	e n t r e g a (mantenimiento, operación, uso de lo aprendido, etc.)
SISTEMA DE EVALUACION		
ex-ante calidad proyecto, pertinencia, claridad del diseño, posibilidad de medir cumplimiento de los objetivos, etc.	durante la marcha continuidad pertinencia, analiza causas del eventual desfase entre resultados programados/ reales, verifica eficacia presente y potencial	ex-post cumplimiento objetivos inmediatos y de desarrollo, medición de:
SISTEMA DE CONTROL		
oportunidad/costo de la identificación, diseño y evaluación de los proyectos.	oportunidad/cerciorarse de la existencia de resultados y de existencia de informes de interventoría/costo emite señales sobre desfases y eventuales causas para orientar evaluación sobre la marcha	oportunidad/costo de las evaluaciones ex-post
SISTEMA DE INTERVENTORIA Y AUDITORIA FINANCIERA		
costo	costo/calidad/oportun.	costo

15. Auditoría financiera

La **auditoría financiera** consiste en verificar, desde el punto de vista contable, si los insumos financieros se han desembolsado en el tiempo y en el monto previsto, si los fondos desembolsados han sido gastados de acuerdo a lo establecido en el contrato de ejecución de los proyectos, en cuanto a montos, rubros y tiempo (véase la relación entre momentos del ciclo de proyecto y el sistema de evaluación en el Cuadro 3).

16. Interventoría

La **interventoría** se requiere generalmente cuando se construye infraestructura. Consiste en examinar y certificar la calidad de los logros o resultados entregados, la oportunidad de su entrega y su costo.

Las relaciones entre el sistema integrado de evaluación ex-ante, durante la marcha, ex-post y los sistemas de control, auditoría e interventoría se reflejan en el Cuadro 3.

Parte IV

Principios rectores del sistema de evaluación

Introducción

Como lo hemos mencionado, el documento tiene como propósito describir lo relacionado con el proceso de formulación, evaluación ex-ante, durante la marcha y ex-post⁴.

En los siguientes párrafos precisaremos los principios rectores del sistema y las dos dimensiones de integralidad en la evaluación. La primera dimensión se refiere a la coherencia y la consistencia que debe existir en la definición de criterios de evaluación en diferentes momentos de la evaluación. La segunda se refiere a los diferentes aspectos que debe abarcar la evaluación en cada momento.

La propuesta que presentamos se basa en el principio de montar un sistema de evaluación con grados variables de precisión, frecuencia y complejidad.

La regla será: estimular y no entorpecer lo que funciona bien, apoyar con recomendaciones concretas y seguir de cerca lo que funciona de manera insuficiente.

El sistema de evaluación debe ser "liviano" y "flexible": pero se hará "sentir" de acuerdo al tipo de proyectos, la capacidad de ejecución demostrada de las entidades ejecutoras y de acuerdo a la situación de la regional DRI.

Se trata de detectar cómo funcionan los proyectos, con base en algunas variables de síntesis extraídas del documento de proyecto y reflejadas en el "tablero de control" generado por

⁴ El sistema de control operativo es desarrollado en otros documentos (véase Sarmiento et. al.).

el sistema de control. En las entidades donde existen sistemas de control exitosos (**es decir en los que se envían señales relevantes a los diferentes niveles de toma de decisiones y en los que se tomen efectivamente decisiones correctivas**), el DRI necesitará dedicar menos atención sistemática, para poder enfocar sus recursos de control y evaluación hacia las entidades o proyectos con mayores dificultades.

En el marco de la desconcentración de funciones y poderes de decisión del Fondo DRI, el peso del fortalecimiento institucional para montar el sistema de evaluación se encontrará al nivel de las direcciones regionales. Sin embargo la responsabilidad para la operación del sistema de control y evaluación reposa en todas las instancias que tienen que ver con proyectos financiados por el Fondo, tanto al interior del mismo (donde se debe fortalecer todo el DRI como un equipo de planeación, control y evaluación), como en cuanto a entidades ejecutoras y los Comités DRI.

Esto parece la única salida viable, por varias razones.

La primera es que se tiene que concretar el discurso sobre participación campesina: el no-funcionamiento de los Comites DRI se explica en gran medida porque no tenían funciones. Esto sólo sera posible en la medida en que el DRI logre desconcentrarse internamente e impulsar las demás entidades del sector en esta dirección.

La segunda es que existen adelantos en la teoría de organizaciones que conviene considerar y que pueden ser ajustados al contexto del Fondo DRI: en la medida en que se desconcentren funciones hacia los Comités DRI y hacia las entidades ejecutoras, se disuelve gran parte de la aparente complejidad de evaluar un Programa como el PDIC. La descentralización es una forma de reducir la complejidad: evaluar 1000 proyectos es algo difícil sino imposible para una instancia central, pero se vuelve algo relativamente sencillo en la medida en que confiemos la evaluación a instancias locales, que solo tendrían que evaluar cada una solo unos pocos proyectos. Si desconcentramos funciones con la debida capacitación, lograremos vencer la aparente variedad que hoy se transforma en un problema que tiende a dificultar la toma de decisiones.

La tercera la constituyen las restricciones presupuestales.

El montaje del sistema se hará de acuerdo al principio según el cual los recursos de tiempo, capacidad organizativa, conocimiento, financieros, etc., que se invierten en la preparación de los proyectos y en su evaluación, deben ser proporcionales a la mejora en la toma de decisiones que sea viable esperar. (Véase parágrafos dedicados a la distinción entre proyectos simples, semi-complejos y complejos).

La idea central del sistema de evaluación propuesto es que tiene poco sentido preocuparse por la calidad cuando se terminan los proyectos: para reducir las lamentaciones ex-post se necesita introducir la preocupación por la calidad desde el inicio del proceso de planificación. El control "total" de calidad empieza en la elaboración de análisis departamentales de economía campesina, la fijación de estrategias departamentales y en la evaluación integral ex-ante de los proyectos.

A condición de que se lleve a cabo la capacitación correspondiente, la participación cada vez mayor de funcionarios regionales, de representantes municipales y campesinos en el proceso de priorización de problemas y en la formulación y evaluación de proyectos, puede contribuir al control de calidad.

I. Enfoque integral en la evaluación ex-ante, durante la marcha y ex-post

A. Consistencia y coherencia en la definición de criterios de evaluación ex-ante, durante la marcha y ex-post

Debe exigirse coherencia y consistencia en la definición de los criterios de evaluación ex-ante, durante la marcha y ex-post. Si la evaluación tiene como propósito mejorar la capacidad de toma de decisiones, la evaluación tiene que partir de los logros, objetivos inmediatos y de desarrollo que forman la concreción de la decisión inicial⁵.

⁵ El evaluar la marcha del programa contrastándola solamente con metas y objetivos que el evaluador hubiera querido que el DRI se fijara, creará frustraciones y no permitirá mejorar la toma de decisiones en el Fondo.

B. Evaluación implica diseño

Hacer "evaluaciones" sin la existencia de objetivos y metas claras y medibles seguramente producirá algún conocimiento, pero no mejorará la capacidad de toma de decisiones. Los funcionarios del DRI quieren fortalecer su capacidad de reflexionar antes y durante la acción y la evaluación debe constituir un soporte a esta reflexión constante⁶.

Por lo tanto la evaluación de resultados, efectos e impactos tiene que partir de la decisión inicial, corregidos eventualmente por ajustes durante la marcha, que estén documentados (reflejados en la hoja de vida del proyecto- véase parte correspondiente).

Sin embargo, la evaluación (y más en particular la evaluación durante la marcha y ex-post) debe además aportar elementos de juicio sobre la calidad de la toma inicial de decisiones que se supone, se basó en un análisis de causa a efecto y se espera, tuvo un cierto grado de rigor.

Debe por tanto analizar si:

en el momento en que se tomó la decisión, o en el momento en que se hace la evaluación, existían/ existen hechos, o (nuevos) conocimientos que cuestionaban/ cuestionan los supuestos básicos y la manera en la cual se supusieron las relaciones de causalidad que sustentaron el análisis del problema y el diseño original del proyecto. Para mejorar el proceso de toma de decisiones en el Fondo DRI debería verificarse si se conocían estos hechos o desarrollos teóricos, y porque fueron descartados por los que tomaron la decisión.

En caso de que se trata de hechos o desarrollos teóricos recientes, el análisis debe producir recomendaciones sobre la manera en que deberían ser tomados en cuenta en futuras decisiones.

⁶ Recomendaciones de evaluación que no toman en cuenta la lógica decisional formal- o real si es distinta- que llevó a determinado gerente regional, alcalde o representante campesino a recomendar e iniciar un determinado proyecto, tienen gran posibilidad de no ser implementadas.

C. La calidad del proceso de evaluación ex-ante determina en gran medida el aporte posible de la evaluación durante la marcha y ex-post

Al respecto conviene señalar que la contribución de la evaluación durante la marcha y ex-post a la mejora de la toma de decisiones es proporcional a la calidad del proceso que sustentó la toma de la decisión inicial ("lo que mal comienza mal termina"). La experiencia muestra que utilizar la evaluación durante la marcha para corregir errores de un proyecto aprobado a pesar de ser pobremente o mal diseñado- por ejemplo porque descuidó los aspectos políticos: apoyo del municipio- resulta a menudo más costoso en recursos escasos que iniciar uno nuevo mejorando la preparación y diseño del proyecto (es decir cuidando la evaluación integral ex-ante).

Frente a los intentos de sistematizar en algo la acción de una institución a través de un mínimo de diseño, se escucha a menudo decir que el "peor proyecto es el que no se hace". Aunque se puede compartir el sentido de la formula en la medida en que no se debe ahogar la capacidad de ejecución del DRI con estudios y diagnósticos, no compartimos el contenido en su sentido estricto: sin un mínimo de diseño y de evaluación, no podemos afirmar si la situación es peor o mejor con o sin proyecto (a veces los campesinos se hubieran quedado con el problema que tenían en vez del problema que les generamos con la "solución": no siempre el intercambio de problemas es favorable).

Vale aclarar que el tener un proyecto bien diseñado no garantiza el éxito del mismo. La experiencia muestra sin embargo que son escasos los proyectos mal o pobremente diseñados que alcanzan a ser "éxitos". En primer lugar porque no se sabe con relación a qué podrían ser declarados tales, en segundo lugar porque sin un mínimo ejercicio de diseño, no se puede conceptualizar la acción, ni aprender, ni desde luego transmitir la experiencia.

D. El diseño del proyecto no es camisa de fuerza. Grados de flexibilidad diferenciados según proyectos/ o actividades específicas dentro de proyectos

La guía de planificación del Fondo DRI precisa que no se trata de tomar (todos) los diseños de proyecto como camisa de

fuerza. El sistema de evaluación no tiene que inducir el seguir implementando ciegamente proyectos que no producen los logros (o resultados) esperados, o cuyos logros (o resultados) no parecen llevar a los efectos e impactos previstos. El sistema de evaluación debe, de acuerdo con su propósito de mejorar la capacidad de tomar decisiones correctas, incentivar a los responsables de proyectos a sortear con creatividad los imprevistos y obstáculos.

Esto vale especialmente en el caso de los proyectos que se enfrentan a problemas cuasi-estructurados. El sistema de evaluación debe fortalecer la capacidad del responsable de proyecto para decidir a tiempo los correctivos necesarios. Para ello se necesita un enfoque convergente entre el sistema de control y vigilancia, la evaluación sobre la marcha y la evaluación ex-post.

Esta flexibilidad no se puede mantener en todas las circunstancias ni en todos los tipos de proyectos (ver ANEXO 2 y párrafos dedicados a tipologías de proyectos y de problemas y consecuencias para la flexibilidad del sistema de evaluación sobre la marcha).

II. Integralidad en los diversos aspectos del proyecto

El sistema de evaluación prevee contemplar de manera integral los aspectos

económicos-financieros,

ambientales,

institucionales,

legales,

técnicos y

políticos,

tanto en el momento de la evaluación ex-ante, como en la evaluación durante la marcha y ex-post.

Los aspectos económicos-financieros se refieren a los recursos de capital y trabajo con los cuales se propone ejecutar el proyecto o que se verán afectados por el mismo.

Los aspectos ambientales se refieren a los recursos naturales que se plantean utilizar como insumos en el proyecto o que se verán afectados por el mismo.

Los aspectos institucionales se refieren a los recursos organizativos (la capacidad de la entidad ejecutora o administradora del proyecto) que se plantean utilizar en el proyecto o que se verán afectados por el mismo.

Los aspectos legales se refieren a las obligaciones legales con las cuales tiene que cumplir el proyecto, en el momento del diseño, de la ejecución, la entrega y el eventual funcionamiento.

Los aspectos técnicos se refieren a la posibilidad de resolver el problema con el conocimiento y los medios disponibles.

Los aspectos políticos se refieren al compromiso que adquieren con el proyecto la base campesina y las instancias decisorias municipales (Alcalde y Concejo Municipal). Estos se reflejarán en la estructura de cofinanciación del proyecto y en la operación o mantenimiento del proyecto por parte de la comunidad o del municipio. Un conocimiento mínimo de la manera en la que diferentes actores toman decisiones, es necesaria para poder eventualmente contribuir a su calificación: es imprescindible conocer los modos formales o informales de planificación practicados por estos actores.

Para cada uno de estos aspectos se están desarrollando o adaptando criterios de viabilidad específicos, de acuerdo al tipo de proyecto. El tipo de análisis de viabilidad que más pesará en la decisión de inversión depende de cada tipo de proyecto (véase los párrafos dedicados al peso relativo de estas consideraciones).

III. Participación de las organizaciones campesinas, de los representantes del municipio y de las entidades ejecutoras: contribución al control de calidad

El control de calidad desde el inicio del proceso de decisión implica reconocer la capacidad de intervención de los actores locales o regionales que pueden influir en la marcha del proyecto. Implica también utilizar al máximo los conocimientos disponibles: en particular el que tienen acumulado los que sufren y enfrentan directamente los problemas- los campesinos y los alcaldes- y los funcionarios de las instituciones que están en el terreno tratando de solucionarlos.

El principio de consistencia y coherencia a lo largo del proceso de evaluación implica que si se hace concertación con los campesinos y con los funcionarios regionales en el momento de la identificación, del análisis y de la priorización de problemas, del diseño y de la aprobación del proyecto (el momento de evaluación ex-ante), no sería conveniente desconocer esta capacidad de reflexión y de intervención en el momento de la evaluación sobre la marcha o ex-post. Los estatutos y el decreto 77 definen que el propósito del Fondo es mejorar no sólo su propia capacidad de tomar decisiones, sino también la de los campesinos, de las instancias de decisión municipales y de las entidades ejecutoras. La defensa de un enfoque DRI obliga a preocuparse más allá de la institución DRI.

Parte V
Descentralización municipal, inovaciones en el
Sistema
Nacional de Planeación,
nuevo modo de operar del
DRI y consecuencias para
el sistema de formulación
y evaluación

I. El proceso de planificación PDIC.

A. Instrumentos básicos del proceso de planificación DRI

Plan de Economía Social (1984-1990). Planes Nacionales de desarrollo 1990-1994 y 1994-1998.

Programa de Desarrollo Integral Campesino (PDIC) y reajustes.

Planes Operativos anuales del Fondo DRI.

Documento preliminar del proyecto de solicitud de credito externo: "Programa de Inversión para el Desarrollo Rural (PDIC)".

Reglamento operativo.

Guías de planificación 1990, 1991, 1992 y futuros ajustes.

B. Cambios en el Sistema Nacional de Planeación

Se produjeron una serie de cambios a raíz de la Ley 38 Nuevo Estatúto Orgánico de Presupuesto. Este introduce la obligación de trabajar con planes operativos anuales por proyectos y la

creación del Banco Nacional de Proyectos.

El **plan operativo anual de inversiones** del Fondo DRI "indicará la inversión directa e indirecta y los proyectos a ejecutar, clasificados por sectores, organismos, entidades, programas y regiones, con indicación de los proyectos prioritarios y vigencias comprometidas especificando su valor" (Ley 38-1989).

Ensamblará su plan operativo de nivel nacional a partir de los planes operativos producidos a nivel departamental (véase la relación entre Programa de Desarrollo Integral Campesino y su relación con el Sistema Nacional de Planeación en el Cuadro 4).

Los proyectos solo podrán ser incorporados en el plan operativo anual si han sido incorporados en el Banco de Proyectos DRI, que funcionará como un banco de proyectos descentralizado. Los criterios para que sean incorporados deberán ser definidos por acuerdo entre DNP y DRI. Mientras esto ocurre, los proyectos deberán responder a los criterios de elegibilidad establecidos por el Fondo.

Para cumplir con el espíritu y la letra de la legislación sobre descentralización, uno de los criterios fundamentales de elegibilidad será que los proyectos deben ser aprobados por los Comités DRI de nivel municipal o departamental.

II. Decreto 77, nuevo rol del DRI: consecuencias para la definición de usuarios y para el carácter del proceso de formulación y evaluación

El DRI adquirió una función de apoyo al proceso de descentralización. Se pretende concretar esta función mediante la asesoría a los municipios para fortalecerlos institucionalmente en cuanto a su manejo de los problemas campesinos y mediante la cofinanciación.

Las acciones financiadas por el Fondo DRI tendrán diferentes niveles de usuarios, dependiendo del tipo de proyectos en cada componente. De acuerdo a los objetivos de desarrollo globales del Programa de Desarrollo Integral Campesino y con base en los diferentes tipos de proyectos, se distinguen (véase ANEXO 1):

CUADRO 4
Relación entre el sistema nacional de planeación
PDIC, planes operativos anuales,
componentes y proyectos

Nivel Nacional	Plan de Desarrollo Económico y Social	B A N C O S D E	Programas y proyectos prioritarios de ámbito nacional (PNR, PDIC, etc.) PDIC	Plan Operativo Anual Nacional DRI (por departamento, municipio, componente proyecto, entidad)
Nivel Regional CORPES	Plan Regional	P R O Y	Proyectos regionales de economía campesina	
Nivel Departamental	Plan Departamental	E C T O S	Proyectos departamentales de economía campesina	Plan Operativo Anual DRI Departamental (por municipio, componente, proyecto, entidad)
Nivel Municipal	Plan Municipal		Proyectos municipales de economía campesina	

gvv/90

Usuarios finales:

- campesinos
 - a nivel de unidades de producción u hogares
 - a nivel de instancias de concertación al nivel municipal y departamental (fortalecimiento Comité DRI Municipal y Departamental)
 - a nivel de organizaciones gremiales o comerciales campesinas
- municipios
- el Fondo DRI

Usuarios intermedios:

- otros proyectos financiados por el Fondo DRI
- instancias de planeación a nivel Departamental y entidades participantes al nivel Departamental o Municipal.

La distinción entre tipos de usuarios es importante en relación con la evaluación sobre la marcha: las señales del funcionamiento inadecuado de proyectos que proporcionan productos destinados a usuarios intermedios, deben ser emitidas por estos usuarios. No se puede esperar la evaluación ex-post a nivel de usuarios finales, para constatar que los resultados, efectos e impactos no eran los esperados.

III. Consecuencias del Decreto 77 para el sistema de evaluación

A. Sistema de cofinanciación. El documento de proyecto como base para el acuerdo entre las partes

Como los proyectos DRI tendrán varios cofinanciadores:

- la Nación a través de los fondos propios del Fondo DRI y/o la contrapartida de las entidades participantes nacionales y/o

del Departamento y/o
del Municipio y/o
la comunidad y

-la Nación a través de los recursos del préstamo externo con BID y BIRF,

el sistema de evaluación debe proporcionar información sobre la marcha y los resultados, efectos e impacto a los diferentes "socios".

El acuerdo entre los socios se hace a dos niveles y alrededor de aspectos distintos:

-Entre la Nación y los Bancos Internacionales para llevar a cabo el Programa de Inversiones para el Desarrollo Rural o PDIC, a través del Fondo DRI. El PDIC se concreta a través de proyectos clasificados por componentes⁷.

-Entre el Fondo DRI y los demás cofinanciadores para llevar a cabo proyectos. La voluntad común de invertir recursos escasos se concreta alrededor de la fijación de los objetivos y resultados reflejados en el diseño del proyecto y sus eventuales ajustes, que el proyecto pretende alcanzar en un tiempo, a un costo y bajo un esquema de dirección determinado.

Como el sistema de evaluación pretende proporcionar información acerca de estas variables, no habrá razón para organizar flujos especiales de información para uno u otro cofinanciador.

Al firmar los convenios de ejecución de los proyectos se acordará cuál será la información que en cuanto a estas variables cada socio se compromete a generar y circular.

B. Cofinanciación y flujo de información para el sistema de evaluación

De lo anterior se desprende que al proporcionar información sobre las variables esenciales del acuerdo de inversión, el

⁷ Al interior de cada componente se pueden distinguir tipos de proyectos de acuerdo a los siguientes criterios: similitud objetivos y/o complejidad del proceso de evaluación ex-ante.

sistema de evaluación producirá un solo flujo de información, proveniente de los varios socios según una modalidad a determinar y que será administrado por el Fondo DRI.

Durante los años 1990-91, mientras que se logre consolidar la propuesta, el Fondo DRI y las entidades ejecutoras nacionales serán los principales beneficiarios del sistema. Desde 1991 se deberá cumplir a cabalidad con el decreto-ley 77, en el sentido de fortalecer la capacidad de planeación del desarrollo rural de los municipios y de los campesinos, uno de cuyos elementos es la capacidad de evaluación.

Esto no descarta que tanto los representantes del municipio, como los representantes campesinos en el Comité DRI Municipal y Departamental, los cuales deciden en la actualidad la priorización de problemas, sean asociados en la mayor medida posible, de acuerdo a su competencia, con el proceso de formulación y evaluación (ver guía de planificación 1989).

IV. Consecuencia del enfoque de desarrollo rural integral PDIC para la evaluación

A. Análisis integral no implica siempre acciones múltiples y simultáneas

Las guías de planificación (producidas en 1988 y 1989) introducen la diferencia entre análisis integral y acción integral:

"EL FONDO DRI Y LA CONCEPCION DE DESARROLLO RURAL INTEGRADO EN LA FASE III.

(...) La tercera interpretación de integralidad, que se privilegiará en este nuevo proceso introduce la distinción entre el análisis de un problema de manera integral, es decir en todos sus aspectos, sus interrelaciones, sus implicaciones (al nivel local, regional, nacional e internacional cuando sea relevante) y la naturaleza de la respuesta operativa, que bien podrá apuntar a un solo aspecto considerado como esencial."

Por lo tanto la integralidad no implica siempre que se hagan acciones simultáneas ni múltiples. Es necesario realizar un análisis integral de la problemática que bien puede conducirnos a realizar un solo proyecto para enfrentar el problema considerado central. Lo importante es que éste

proyecto contribuya a un desarrollo integral en el contexto local o regional. La integralidad del desarrollo local o regional no depende siempre, ni necesariamente ni exclusivamente de la realización de acciones DRI, (ni menos de que sean simultáneas y múltiples): la integralidad del desarrollo existe o existe en potencia en el contexto regional o local. La acción DRI consiste en potenciar éste desarrollo por medio de su actividad planificadora de coordinación y por medio de los proyectos financiados por el Fondo. Estos tienen que articularse a las acciones ya llevadas a cabo al nivel local o regional por los mismos campesinos, otros actores regionales, los alcaldes, otras instituciones, para contribuir a lograr esta integralidad.

B. Programación por proyectos

De lo anterior se deriva que el proyecto será la unidad de análisis fundamental en el Programa de Desarrollo Integral Campesino. Al respecto vale precisar que se ha llegado a un acuerdo en el sentido de tratar como proyectos las antes consideradas "actividades" DRI. Esto se hizo con base en las siguientes consideraciones:

En la concepción de "proyecto" que solía utilizar el Fondo, no existía límite objetivamente definido entre lo que era considerado actividad principal y actividad de apoyo. Como todas las actividades podían considerarse como de "apoyo" (esto deriva de la esencia del enfoque DRI) todo el Programa podría ser tratado de "proyecto".

Surgió además una tendencia a debatir sobre qué actividad era más de "apoyo" y cuál realmente la "principal", lo que tampoco se compatibilizaba con el enfoque DRI.

Juntar varias entidades ejecutoras bajo la bandera de un mismo proyecto sin que estuviera siempre determinado y aceptado quién ejercía el liderazgo, afectaba la concreción de las actividades. La ausencia de fijación de resultados y objetivos claros para cada entidad participante dificultaba la evaluación de las actividades: no se podía establecer con un mínimo de rigor cuál de las entidades ejecutoras era responsable de un atraso o del no cumplimiento de los objetivos del proyecto (si existían). Esto no estimulaba las entidades que sí cumplían y no favorecía la resolución de los problemas que trababan la marcha del proyecto (ya que no había manera de definir de donde provenían), ni la coordinación interinstitucional (donde el no

funcionamiento del proyecto siempre podía atribuirse a las demás instituciones por ausencia de resultados y objetivos preestablecidos para todas las participantes).

Para poder apreciar mejor el aporte de las diferentes actividades a los objetivos globales del PDIC se manejará la definición de proyecto enunciada en los párrafos dedicados a la terminología. En esta concepción del proyecto los límites en cuanto a la unidad de mando permiten separar los diferentes proyectos, por más interrelacionados que estén.

C. Todo proyecto que el PDIC decide cofinanciar es central

Si el análisis del problema ha mostrado que un determinado proyecto (independientemente del componente en el que se clasifica) necesita ejecutarse porque permite enfrentar un aspecto esencial, este proyecto es central.

Si se realizan varios proyectos simultáneamente, porque el análisis mostró que debían ser realizados simultáneamente para resolver un problema dado, ambos son centrales, pues si no, no se ejecutarían. Esto se desprende por lógica de la naturaleza misma del enfoque de desarrollo integral.

D. El problema del espacio

El Fondo DRI mantendrá y fortalecerá la visión regional y si es necesario la nacional e internacional, sobre los problemas centrales que afecten a los productores de economía campesina.

Son múltiples los criterios de zonificación y subregionalización: agro-biológicos, agro-ecológicos, culturales étnicos, históricos, político-administrativos, capacidad de atención institucional etc.,.

En recientes ejercicios de planificación regional se ha producido una tendencia a querer introducir un sistema unificado de regionalización, indicando cual debe ser el sesgo principal para la tipificación y clasificación del espacio. De hecho, equipo de planificación que se respecta inicia su trabajo proponiendo una regionalización, con base en criterios más científicos que los que se están usando hasta el momento. Estas propuestas de homogeneización parecen descartar la posibilidad de que las múltiples regionalizaciones manejadas por las instituciones o organizaciones de base tuvieran algún fundamento y sentido.

El problema no reside en la multiplicidad de formas de regionalización manejadas por las diferentes instituciones en el país. El problema reside más bien en que muchas instituciones han confundido lo que al nivel analítico puede ser una forma útil de concebir el espacio, por que responde a sus fines institucionales (por ejemplo la zonificación por microcuencas de INDERENA), con una noción operativa de la acción en el espacio. Esto explica el relativo fracaso de la planificación por cuencas, o en los distritos DRI (¿Quién era el representante de la cuenca del Magdalena? del distrito DRI?). Las propuestas de nuevas regionalizaciones corrieron la misma suerte en la medida que incurrieron en la misma confusión.

Por razones analíticas se pueden generar las zonificaciones que se quieren (siempre y cuando efectivamente sean útiles a la institución que los desarrolla), pero no se pueden traducir en terminos operativos, ya que hay que tener en cuenta la manera en la cual se produce y reproduce la estructura de poder local o regional. En muchos casos, y más ahora con el proceso de descentralización, esto implicará para las instituciones gubernamentales trabajar al nivel operacional con la regionalización político-administrativa.

Conviene por lo tanto diferenciar la unidad de análisis espacial (que puede ser la región, la nación, el continente, la microcuenca, la zona agro-ecológica, el epicentro comercial y su zona de influencia) de la unidad administrativa política legal y espacial que constituye el Municipio o el Departamento en el cual se toman las decisiones sobre las acciones.

V. Unidades de análisis para la evaluación

En el análisis durante la marcha y ex-post se manejarán las siguientes unidades de análisis:

El **PROGRAMA** de Desarrollo Integral Campesino que se concreta a través de **PROYECTOS** (clasificados por COMPONENTES los cuales se ejecutan por ENTIDADES EJECUTORAS en MUNICIPIOS en diferentes ZONAS DE ECONOMIA CAMPESINA en DEPARTAMENTOS)

A. Unidades de análisis para evaluar el cumplimiento de los objetivos del PROGRAMA

El desempeño del Programa de Desarrollo Integral Campesino se evaluará a través del cumplimiento de sus objetivos, los cuales implican las siguientes unidades de análisis: el Fondo DRI, el municipio y la unidad de producción campesina/hogar. El Fondo DRI se evaluará de manera global tomando variables de eficiencia en el manejo de los proyectos. La información provendrá del sistema de control del proceso de planificación.

Se seleccionarán unos municipios por muestreo, tal como indicado en el documento: "Metodología para el diseño de la base comparativa de evaluación institucional".

En el documento: "Metodología para el diseño del sistema de evaluación de los objetivos de desarrollo del Programa" se describe cómo se seleccionarán veredas en las que se analizarán unidades de producción /hogares seleccionadas también por muestreo.

Estos análisis permitirán formar una indicación del cumplimiento de los objetivos globales del programa.

Estos objetivos globales se logran por medio de la realización de proyectos y el cumplimiento de sus objetivos⁸.

⁸ El principio de sinergia postula que el todo es distinto de la suma de sus partes. Aplicar este postulado para decir que por lo tanto no se debería evaluar el PRIDER a través de sus proyectos individuales supone que el PRIDER es todo (no hay otros efectos sobre la situación campesina distintos a los que causa el PRIDER) y que existe una manera de medir la evolución de este todo. El primer supuesto no se verifica, por lo que caduca el segundo. Por lo tanto lo poco que llegaremos a saber del PRIDER es lo que ocurre con los proyectos. Además el postulado de sinergia dice que el todo es distinto de la suma de sus partes, no dice que el todo es (siempre) superior o inferior. En el caso del PRIDER, donde las partes (los proyectos) pueden tener efectos que se contradicen o anulen mutuamente, menos estamos en condición de poder especular sobre el todo. La vía más sensata parece ser la de evaluar modestamente lo que ocurre con las partes.

B. Unidades de análisis para evaluar el desempeño de los proyectos

A nivel de proyecto se introducirán las siguientes unidades de análisis.

1. Problema

Cada proyecto responde a un problema o conjunto de problemas específico, que le definen objetivos y por lo tanto efectos e impactos específicos, precisados a través de indicadores (criterios de éxito) y fuentes de información (verificadores).

2. Espacio

Cada problema implica su espacio. Por lo tanto a nivel de cada proyecto se manejará un espacio determinado (una zona de influencia o cobertura en términos espaciales que puede ser formal o real). Este espacio puede constituirse de un conjunto de veredas en un municipio, de varios municipios, del departamento o de varios departamentos.

Se tratará en lo posible que el mínimo denominador común entre diferentes tipos de regionalización sea el municipio, ya que es la unidad espacial mínima sobre la que se proporciona información en el sistema nacional de estadísticas. En los análisis departamentales de economía campesina, una zona campesina se compone de varios municipios.

3. Usuarios

Los problemas que se pretenden solucionar tienen que ver con usuarios del proyecto. Estos pueden ser usuarios finales o intermedios (véase la definición de usuarios).

Si se produce el caso en que varios proyectos financiados por el Fondo DRI tengan objetivos similares, sean consistentes internamente (es decir que se puede con algo de rigor establecer una relación fundada entre logros producidos y los objetivos planteados), trabajen en el mismo espacio y produzcan resultados para un mismo grupo de usuarios, se podrían evaluar los efectos combinados de estos proyectos (siempre y cuando de antemano hayamos podido reflejar estos efectos combinados en el diseño). En la mayoría de los casos nos tendremos que remitir a la nota de pie de página número 10.

En varios casos la implementación de un proyecto puede crear la condición para la realización de otro (por ejemplo: ajuste de tecnología y transferencia de la misma, planes de manejo y acciones de recuperación y preservación de áreas críticas, capacitación y operación de obras de infraestructura). En éstos casos los efectos esperados del primer proyecto representan la situación inicial para el segundo; asimismo los impactos esperados del primero representan los efectos esperados del segundo (véase Cuadro 5).

4. Agregados

Teniendo en cuenta las unidades de análisis mencionadas: problema, usuarios, espacio, se realizarán análisis de agregados:

proyectos por componente por municipio/ zona/
departamento,

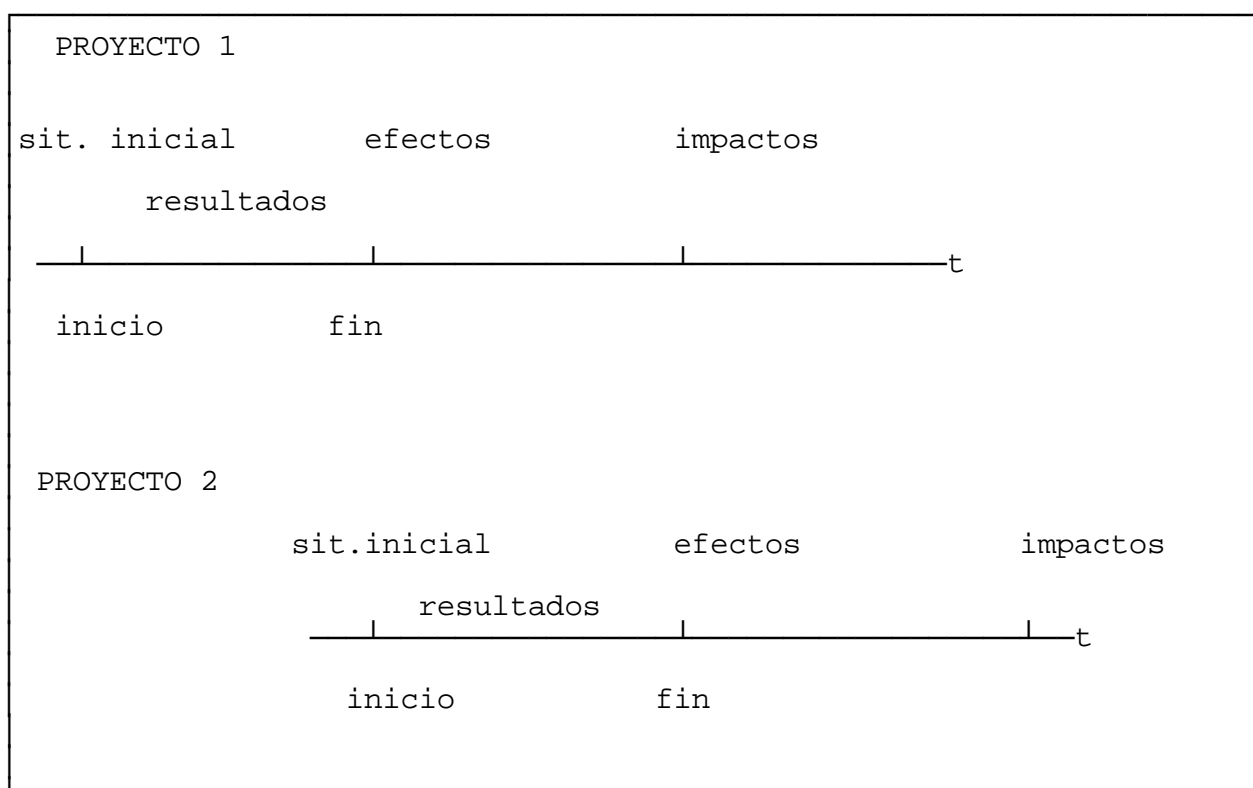
proyectos por entidad ejecutora por municipio/ zona/
departamento,

componentes por departamento por nivel nacional,

componentes por entidades ejecutoras por nivel nacional,

análisis que van a contribuir a la formulación de conclusiones y recomendaciones sobre el desempeño logrado por el Fondo DRI en la implementación del PDIC.

CUADRO 5
Proyectos Interrelacionados, consecuencias
para la evaluación



Parte VI El manejo de la información

I. Enfoque modular en el tratamiento de la información, información departamental, información por proyecto

A. Enfoque modular en el tratamiento de la información

Se seguirá un enfoque modular en el tratamiento de la información según el principio de no juntar más información de la que probablemente se usará y según el principio de reducción de variedad.

Esto implica formular primero unas preguntas básicas de nivel general sobre el departamento/ principales zonas de economía campesina/ municipios en estas zonas. Con base en este análisis general preliminar se pueden identificar proyectos posibles, cuya lista puede servir de base para entrar en la negociación con los Comités DRI.

Solo se llega a precisar información si se prevee la realización de un proyecto específico.

Si éste es el caso se procede nuevamente por aproximaciones sucesivas (idea, perfil, diseño) en las cuales la cantidad y calidad de la información se aumente si es necesario (de acuerdo al tipo de problema, la clase de proyecto, etc.; conviene evitar llenar las oficinas de estudios que no tengan relación con acciones del PDIC).

La información sobre la situación inicial (línea de base) y la información sobre su evolución proviene de dos fuentes:

una general (información de nivel departamental/zonal/municipal/veredal) y

una específica (descripción precisa **del problema a resolver por el proyecto**, incluyendo los eventuales ajustes en el diseño si afectan la definición del problema y por lo tanto los objetivos del proyecto).

B. Información general de nivel departamental/zonal/municipal/veredal

La guía de planificación prevee realizar cada año una actualización de la respuesta formulada por la gerencia

regional DRI al cuestionario para el análisis departamental de economía campesina. (Ver versión revisada del Capítulo IV de la Guía de planificación, 1989, ANEXO 3). Este cuestionario permite describir de manera sintética los principales problemas de economía campesina en el departamento, de acuerdo a la zónificación de aceptación común entre las instancias del sector agropecuario.

Para ello se contará con la experiencia acumulada de los funcionarios DRI y los del sector agropecuario, la información producida por la URPA, los análisis de las fichas veredales y demás información identificada en el departamento.

Esta información general permite trazar estrategias departamentales por zona y la identificación preliminar de proyectos, especialmente de los que se producen en espacios supramunicipales (capacitación, comercialización, desarrollo tecnológico, etc.). Permitirá luego contextualizar los análisis de efectos e impactos que a nivel de programa y de proyecto se harán posteriormente.

C. Información específica sobre el problema enfrentado por cada proyecto

La descripción específica del problema enfrentado por el proyecto será el segundo elemento fundamental del estudio de línea de base. El análisis de problemas será la fuente de la definición de objetivos y resultados así como de los criterios de medición del éxito del proyecto.

Con base en el análisis del problema se puede avanzar en una primera propuesta de diseño. Esta tendrá que resistir una serie de preguntas generales de verificación que pueden ayudar a discernir la importancia de los problemas, la pertinencia, eficacia y viabilidad del proyecto previsto.

Por medio de un proceso reiterativo que puede incluir las diferentes etapas de diseño se llega a un documento de proyecto final que permite tomar la decisión de ejecutar el proyecto (véase Cuadro 1).

D. Formulación del proyecto: información básica e información específica para el diseño

1. Información básica

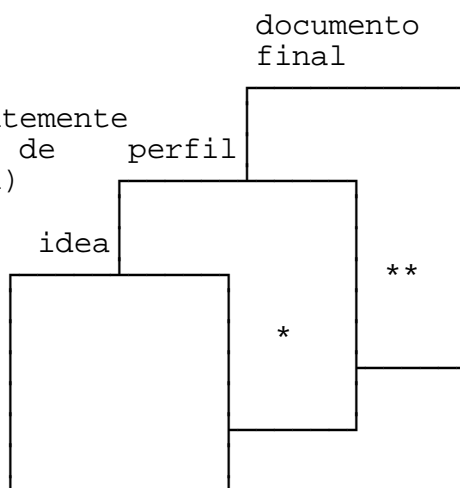
La guía de planificación plantea que todos los proyectos, independientemente de si se trata de proyectos simples, semi-complejos o complejos e independientemente del estado de

elaboración (idea, perfil, documento de proyecto final),
deberán tener la siguiente información básica (con grados

CUADRO 6
Elementos del diseño de proyectos
Información básica y específica

INFORMACION
 BASICA

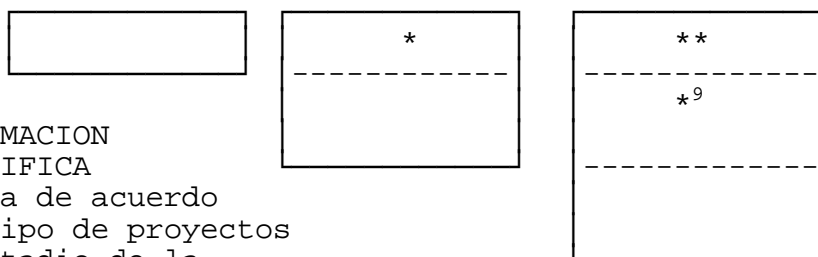
(igual para
 todos los
 proyectos
 independientemente
 del estadio de
 formulación)



- codigo
- componente
- tipo de proyecto
- departamento, munic.
- estado de formulación
- problema a resolver
- objetivos de desarrollo
- objetivos inmediatos
- logros o resultados
- principales actividades y cronograma de trabajo
- estructura y cronograma de desembolso
- aspectos institucionales

INFORMACION
 ESPECIFICA

(varía de acuerdo
 al tipo de proyectos
 y estadio de la
 formulación)



La información específica puede ser:
 mapas, planos, estudio socio-económico, información impacto ambiental, información mercados, muestras, mediciones específicas, indicadores y calculos específicos que permitan apreciar la viabilidad económica, términos de referencia, etc.)

gvv/89

⁹ Los * indican que se supone que la calidad de la información se mejora.

crecientes de precisión de acuerdo a si es idea, perfil o documento de proyecto final, Cuadro 6) :

- codigo, componente, tipo de proyecto, departamento, municipio, estado de formulación (idea, perfil o proyecto),
- descripción y análisis del problema,
- objetivos de desarrollo
- objetivos inmediatos
- logros esperados
- criterios de éxito y verificadores para objetivos de desarrollo, objetivos inmediatos y logros esperados.
- cronograma de trabajo indicando logros correspondientes a cada etapa de trabajo
- insumos (estructura financiera, cronograma de desembolso)
- aspectos institucionales

Véase Parte VII para la definición de estos elementos del diseño.

2. Información específica

La información específica se constituye de datos e indicadores específicos de acuerdo a la complejidad y tipo del proyecto, etapa de diseño, componente. Pueden ser planos, mapas, estudios de mercadeo, resultados de muestras, mediciones específicas, condiciones de participación a un curso, requisitos y términos de referencia para el personal del proyecto, etc..

La información requerida se reflejará en los formatos de proyectos de acuerdo al tipo y el estadio de formulación (véase la Guía de Planificación).

II.Montaje de un sistema de información relativa al diseño y la evaluación

El sistema de información relativa a evaluación tendrá interrelación con el sistema de control (tienen un punto de confluencia al nivel del análisis de resultados).

Se basará en tres subsistemas.

El primer subsistema produce información de nivel global al nivel departamental/ zonal/ municipal (análisis inicial en 1990, actualizado año tras año y análisis final en 1998).

El segundo produce información sobre temas específicos a partir de estudios sobre casos especiales.

El tercero subsistema produce información sobre el proyecto, el problema enfrentado y los elementos del diseño (análisis inicial, actualizado durante la marcha del proyecto y análisis de efectos e impacto).

Estos implican la constitución de archivos correspondientes en cada regional.

Nombre general del archivo: Información sistema de evaluación PDIC.

- Archivo información departamental/ zonal /municipal
- Archivo Estudios especiales
- Archivo Hojas de vida de Proyectos (Clasificados por componente)

A. Archivo de información departamental/ zonal /municipal

Este contendrá:

- el análisis departamental de economía campesina (de acuerdo a las principales zonas) y reajustes anuales.
- el análisis de fichas veredales (por municipios) y eventuales actualizaciones.
- un inventario o lista de estudios disponibles a la fecha referentes a la economía campesina en el Departamento, indicando donde se encuentra la documentación (fecha, título, qué entidad, qué dependencia).
- copia de los estudios disponibles (si es posible)
- copias de correspondencia con respecto a estos estudios (por ejemplo que recuerdan el interés del Fondo DRI para

esta información).

- actas de todas las reuniones de los comités municipales (organizado por municipios) y actas del comité departamental

B. Archivo estudios especiales

En este archivo se clasificarán los estudios especiales que se tengan que realizar para sustentar la programación departamental (por ejemplo: planes zonales de desarrollo tecnológico, planes de manejo ambientales, un estudio de mercadeo de la papa en Boyacá, estructura local de poder en el Cauca y en el Valle, economía campesina en el Oriente de Antioquia, etc.).

C. Archivo de hojas de vida de los proyectos

- Archivo conteniendo todo lo relacionado con el diseño del proyecto, desde idea, perfil, documento de proyecto final (inclusive cronograma de trabajo, estructura y cronograma de desembolsos), completar con eventuales ajustes en el diseño, anexando los actas de acuerdo para estos ajustes (interrelación con el sistema de control elaborado por los consultores Sarmiento et.al., 1990).
- Archivo legal conteniendo el contrato de ejecución y sus eventuales ajustes.
- Archivo "tablero de control" que contenga los informes de control y de evaluación sobre la marcha con base en los indicadores iniciales y eventuales ajustes, llenadas por la entidad ejecutora de acuerdo a la periodicidad y el tipo de información convenidas con el Fondo DRI en el momento de la elaboración del contrato (se refleja en la clausula respectiva a obligaciones de suministro de información en el contrato).
- Toda la correspondencia respecto al proyecto.
- El archivo con los informes de evaluación ex-post (efectos en el momento de entregar el proyecto, impacto tres años despues).

Parte VII

El diseño de la operación

Introducción

Un proyecto nace de la tensión entre problemas enfrentados y recursos disponibles. Para diseñar un proyecto es útil recurrir a la técnica del marco lógico, desarrollada en los años sesenta, aplicada en la empresa privada y luego en el sector público en varios países. Fue difundida al inicio de la década de los ochenta a través del sistema de Naciones Unidas.

El marco lógico constituye una técnica para establecer relaciones de pertinencia y coherencia entre los elementos básicos del diseño de un proyecto. Constituye una técnica aún más poderosa si le agregamos las reflexiones estratégicas propuestas desde la planificación situacional. **Los siguientes parágrafos se basan en Guandalini, 1983; DAINCO-Corporación Araracuara, 1987; Matus, MAPP, 1989.**

I. Análisis y descripción del problema

Si el diseño de proyectos es la piedra angular de los sistemas de control y evaluación, el análisis de problemas es la piedra angular del diseño.

Un problema deficientemente formulado producirá un proyecto pobremente diseñado. Una insuficiente atención para la distinción entre tipos de problemas lleva a problemas en la formulación y en la ejecución¹⁰.

A. Situar

La explicación de un problema es autoreferencial, es decir que vale para el actor o grupo de actores que analiza. Lo que para un actor son causas, son efectos para otro. Lo que para un actor es un problema, es situación satisfactoria para el otro.

Por ello es necesario identificar los actores que tienen que

¹⁰

En el marco operativo se reflejan una serie de preguntas que pueden orientar el análisis de un problema.

ver con un problema dado y precisar desde el punto de vista de quienes se hará el análisis (o sea es necesario "situarse") (Matus, 1985,1989).

En la medida en que el análisis del problema se hace entre funcionarios y campesinos en los Comités DRI, se introduce desde el inicio del proceso de formulación una garantía para la viabilidad del proyecto.

B. Preguntas para orientar el análisis de problemas

Las siguientes son algunas preguntas para guiar el análisis de problemas de ámbito municipal y departamental en los Comités DRI (adaptado de Gunadalini, 1983; Matus, 1989; DAINCO-Corporación Araracuara, 1987).

-¿Quiénes son los actores relacionados con el problema?

-¿A quiénes y cómo afecta el problema? Qué explicación del problema tiene cada uno de los actores relacionados? Cuál es su voluntad y capacidad de intervención en cuanto a la solución/ perduración del problema? Cuál es la disponibilidad relativa de recursos de estos actores frente al problema?

-¿Han sido convocados todos los relacionados para participar en el análisis del problema? Si no: existe algún impedimento para que participen en este análisis?

Si no existe impedimento, convocar estos actores en el Comité DRI y analizar los puntos de vista. Si no es conveniente o posible invitarlos, tratar de identificar el punto de vista de otros implicados, lo cual permite preveer posibles reacciones frente a los proyectos previstos (análisis estratégico).

-¿Qué nivel de comprensión sobre el problema tienen las personas afectadas por el mismo?

-¿Qué nivel de comprensión tienen sobre el problema las entidades del sector? El DRI? Otros actores interesados en la resolución?

-¿Se han consultado (otras) personas competentes en el tema? Estudios y bibliografías pertinentes? Se ha considerado la experiencia de otras instituciones que trabajan en el mismo campo?

-¿Cuáles son los antecedentes y acontecimientos que

originaron el problema? Cuáles son las consecuencias del problema?

-¿Se trata de un problema de tipo estructurado? Si la respuesta es sí. Cuáles son las relaciones de causa efecto supuestos en la situación-problema estudiado (cuáles son los problemas causantes, y cuáles los problemas-consecuencia)?

-¿Están todos los aspectos del problema claramente identificados y analizadas (aspectos de tipo técnico, ecológico, político, institucional, legal, económico)?.

-Si se trata de un problema cuasi-estructurado: ¿qué se sabe del problema? Cuáles elementos de la problemática podemos- con las debidas precauciones (porque serán más frágiles las relaciones de causalidad que supondremos)- tratar de transformar en sub-problemas estructurados? Si se puede hacer esta transformación, responder las mismas preguntas que para problemas de tipo estructurado.

Si es posible, construir el árbol explicativo ordenando los elementos que surgen espontáneamente durante una reunión o conversación informal.

-entre todos los aspectos relacionados con el problema, ¿cuáles son causas, cuáles efectos, cuáles son fenómenos descriptores, cuáles son consecuencias más generales del problema bajo consideración?

Se recuerda que el resultado de este análisis es precario y provisorio (debido a que se trata de un análisis autoreferencial); lo es particularmente en el caso de problemas cuasi-estructurados.

Una vez hecho el análisis en términos cualitativos (ensayar de cuantificar problemas que no han sido entendidos en términos cualitativos sigue siendo una tarea heroica) se complementa al análisis con aspectos cuantitativos, si es relevante y posible¹¹, así como con aspectos espaciales (dónde ocurre el problema) y temporales (desde cuándo ocurre el problema, en que época del año ocurre el problema, cuál es la tendencia del problema: estacionaria, decreciente, creciente?).

¹¹ Si no es el caso, no se podrán formular objetivos del tipo "aumentar, disminuir, etc.", ya que no tendremos o no serán relevantes estos parámetros para medir el éxito del proyecto.

Una problemática se precisa:

en términos <u>cualitativos</u> y
en términos <u>cuantitativos</u> y/o
en términos <u>espaciales</u> y/o
en términos <u>temporales</u>

Se procede a identificar las líneas de causalidad que de acuerdo al conocimiento y la experiencia se piensa son los que más influyen en la problemática.

C. Análisis de recursos disponibles

Se realiza un análisis alrededor de las siguientes preguntas.

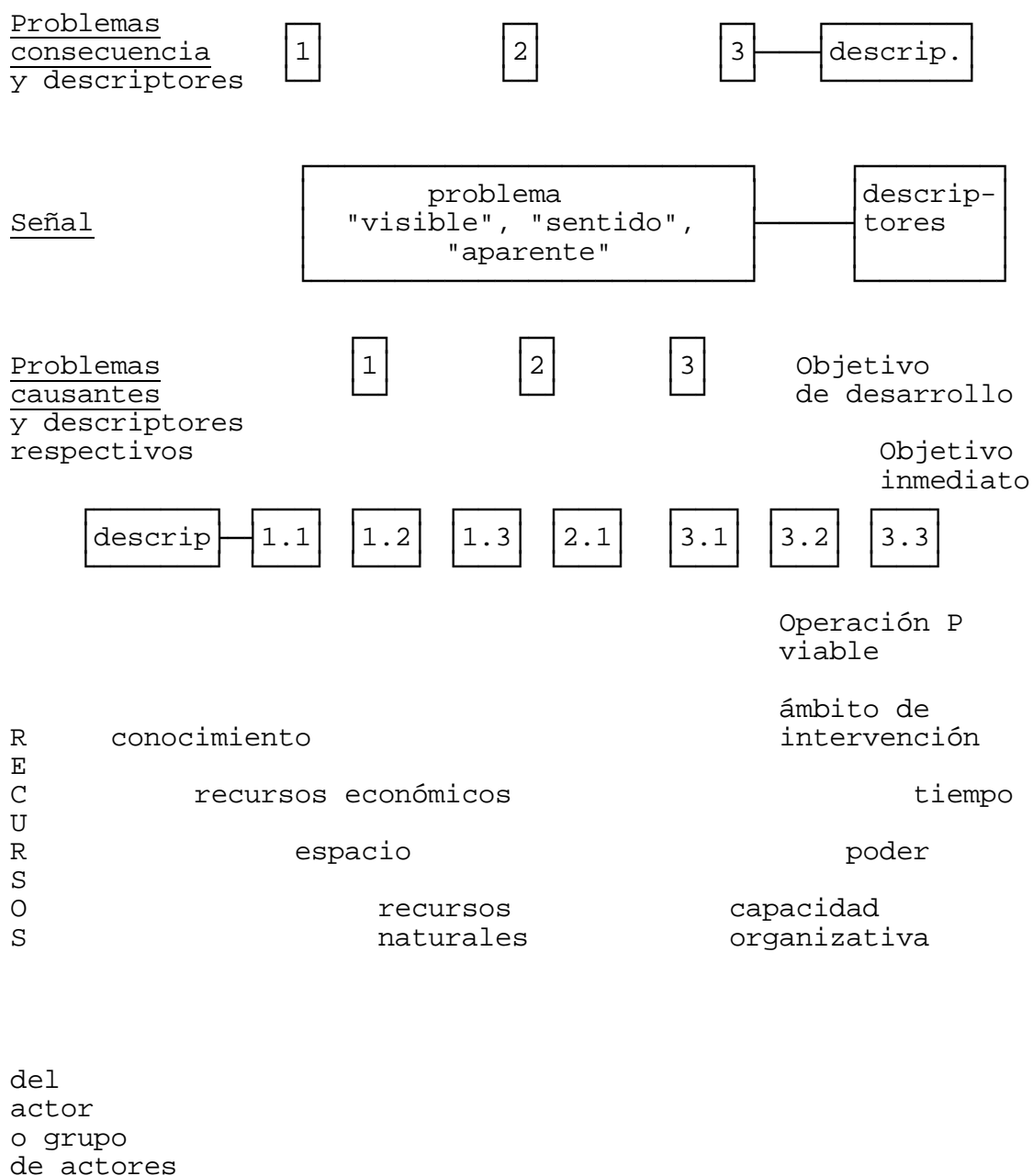
-Con cuales recursos se cuenta? Con cuáles recursos se espera contar a través de la presentación del documento de proyecto?

-Tomando en cuenta la escasez relativa de recursos con los que contamos, ¿cuáles elementos de la problemática son afectables por nuestra acción? Cuál es el tamaño del escenario bajo dominio nuestro: cuál es el espacio del problema que se encuentra a nuestro alcance (bajo nuestro control)?

La capacidad de intervención de un actor o grupo de actores dependerá de los recursos de que dispone (económicos/financieros, organizativos, experiencia individual e institucional, poder, recursos naturales, conocimiento, espacio, tiempo), lo que definirá su escenario interno. Obviamente, menos restricciones de recursos existen, más aspectos del problema se podrán abarcar y por lo tanto más ambiciosos serán los objetivos del proyecto (véase cuadro 9). Con base en el análisis del problema se puede diseñar una estrategia, es decir un encadenamiento de sucesivos proyectos que permiten transformar la situación deseada en realidad viable (Matus, 1989).

-¿Qué proyecto es viable hacer hoy? Que podremos hacer mañana si emprendemos tal acción hoy? (Véase Cuadro 7).

Cuadro 7
Árbol explicativo de problemas, escasez
relativa de recursos, ámbito de acción
y definición de objetivos
(simulación de escasez)



gvv/90 basado en Matus (1989)

En síntesis. Cuáles son los elementos más relevantes del problema? Describa el problema en términos cualitativos y/o cuantitativos y/o espaciales y/o temporales. Una descripción precisa facilita la definición del resto del diseño: objetivos, logros, actividades, insumos, criterios de éxito. Los mismos descriptores cualitativos, cuantitativos, espaciales y temporales son los que nos permitirán definir los objetivos y los criterios de éxito del proyecto (Matus, 1989; Guandalini, 1983; DAINCO-Corporación Araracuara, 1987).

II. La formulación de objetivos, logros, actividades.

A. Objetivos de desarrollo y objetivos inmediatos

Su definición depende del análisis del problema y del ámbito de intervención del actor que planifica.

El objetivo de desarrollo corresponde a un o varios aspectos de mayor nivel de la problemática- a menudo éstos constituyen la resultante de varios otros sub-problemas que no se podrán resolver en su totalidad durante la vida del proyecto- por lo tanto el fin a cuyo logro el proyecto contribuye pero que está fuera de su alcance directo (adaptado de Guandalini, 1983). Refleja el impacto deseado del proyecto.

El objetivo inmediato es un aspecto a menudo intermedio de la problemática que el proyecto puede afectar durante su ejecución, y por lo tanto el fin que el proyecto mismo, con sus recursos y actividades se propone lograr dentro de su tiempo de ejecución (Guandalini, 1983). Refleja el efecto deseado.

Ejemplo:

Supongamos que con base en el análisis de los datos disponibles un problema cuasi-estructurado que incorpore aspectos de comercialización, desarrollo tecnológico y vías de comunicación, sea "estructurado" como sigue:

- bajos ingresos para los productores (los productores de la zona Z sólo reciben x pesos por su producto comparado con los de la zona cercana que reciben y pesos),
- debido a problemas en la comercialización (rechazo de los productos o bajos precios),
- debido al difícil acceso a la zona de producción (especialmente en los meses a,b,c) y a la
- baja calidad de la producción, la cual a su vez se

debe a

-ocurrencia de plaga X en el cultivo Y durante los meses A,B,C (el 75% de las muestras es infectada por la plaga).

Supongamos que nuestros análisis indican que la baja calidad de la producción sea un factor determinante en el subproblema de comercialización y que este factor puede ser atacado de manera viable con un proyecto de asistencia técnica, dentro del periodo de ejecución del proyecto. Supongamos que el subproblema del acceso vial no puede ser resuelto todavía y que esto no impide que el proyecto de asistencia técnica logre afectar los términos del problema de comercialización . En este caso:

El objetivo de desarrollo será: disminuir el volumen de productos rechazados, y/o mejorar los precios por unidad de medida. Estos aspectos se toman como objetivos de desarrollo ya que no dependen únicamente del desempeño del proyecto de asistencia técnica.

El objetivo inmediato será: disminuir o eliminar la plaga X durante los meses A,B,C en la zona Z.

B. Logros esperados (o metas físicas o resultados)

Logros esperados o metas físicas son los productos concretos y tangibles (que se pueden ver, tocar) que se esperan obtener al llevar a cabo las actividades (Guandalini, 1983).

Pueden ser informes, planes, estudios, obras de infraestructura vial construidas o mejoradas, tanques instalados, acueductos construidos, tonelaje transportado o comercializado, hectáreas cultivadas o incorporadas al mercado, campesinos capacitados, hectareas recuperadas o reforestadas, profesionales capacitados, sistemas de información montados, etc.

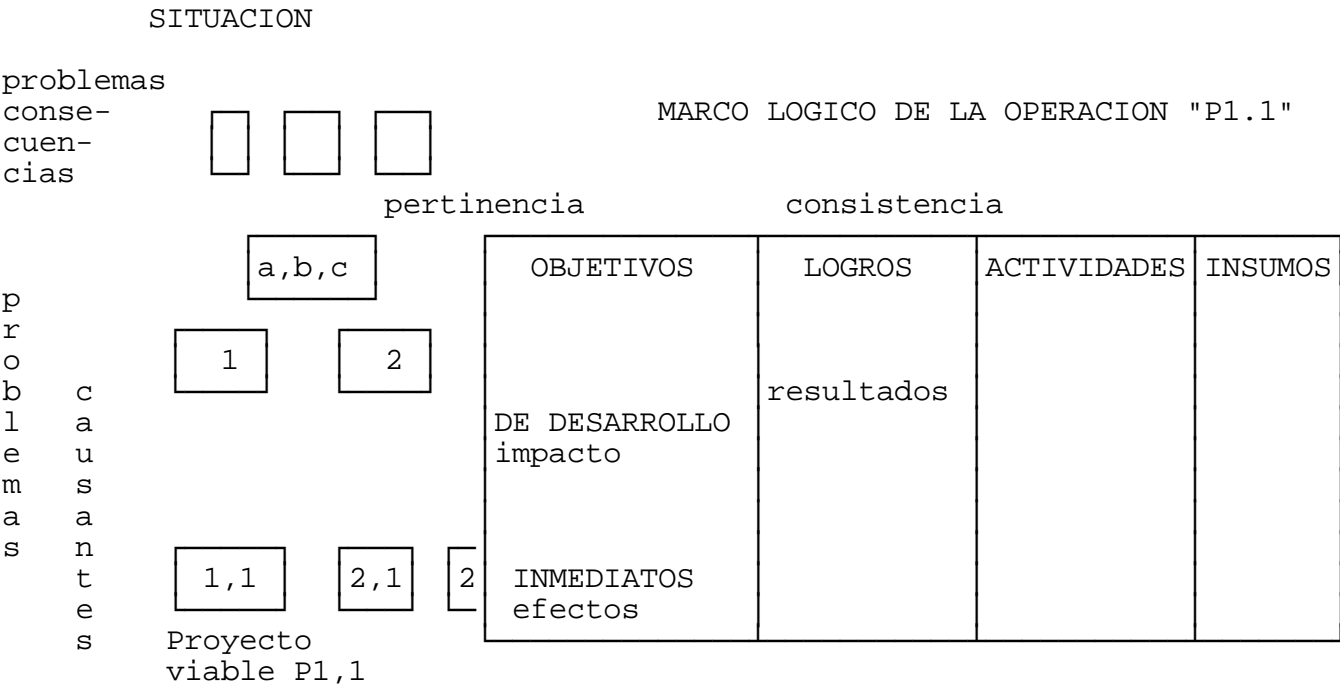
Retomando el ejemplo anterior los logros podrían ser:
Número de Visitas efectuadas, de jornadas de campo.
Recomendaciones dadas. Número de hectareas atendidas.

C. Actividades

Actividades: es el conjunto de acciones específicas que se

tienen que llevar a cabo dentro de un tiempo establecido, con

CUADRO 8
El marco lógico como instrumento para
realizar una radiografía de la operación
y como fuente de información del sistema
de control y evaluación



los recursos humanos, materiales y financieros disponibles, en un cierto orden, para producir los logros esperados (Guandalini, 1983).

Un cronograma de trabajo (cronograma de barras o diagrama de actividades CPM) permite visualizar las relaciones entre actividades en el tiempo, así como la relación entre principales actividades del proyecto y principales logros o resultados. Refleja gráficamente la metodología de trabajo en un proyecto.

III. La estimación de recursos o insumos necesarios para llevar a cabo las actividades

Insumos o recursos son los recursos económicos (humanos, materiales y financieros), la capacidad de gestión y de organización, el poder, el tiempo, el espacio y el conocimiento) necesarios para la realización de las actividades y la consecuente producción de resultados.

En el presupuesto del proyecto (estructura y cronograma de desembolso) se reflejan solo los recursos materiales y humanos en términos financieros. Para el análisis integral de viabilidad es necesario implicar los demás recursos mencionados.

IV. Hacer medibles los objetivos y resultados: la definición de criterios de éxito y de fuentes de información.

A. La definición de criterios de éxito

Se puede hacer medible el cumplimiento de un objetivo o de un resultado por medio de indicadores de tipo cualitativo o cuantitativo.

	si/no
cualitativamente	otros (color, forma, aspecto, etc.)

MEDIR:

	\$
cuantitativamente	otros (peso, largo, volúmenes)

Los indicadores de evaluación se incluyen en el diseño de los proyectos, a través de la identificación de descriptores del problema y la definición de criterios de éxito correspondientes.

En el ANEXO 4¹² se sugieren algunos de los descriptores más frecuentemente utilizados para describir las problemáticas enfrentadas por los diferentes tipos de proyectos. Estos descriptores sintéticos de la situación inicial permiten definir los criterios de éxito o de cumplimiento al nivel de objetivos inmediatos (efectos deseados), de desarrollo (impactos deseados) y logros esperados (resultados).

La utilización de los indicadores sugeridos depende obviamente de las características del problema encontrado, las cuales pueden obligar al diseñador del proyecto a identificar indicadores diferentes adaptados a su caso.

Lo importante es que haya un manejo consistente en estos indicadores a lo largo del proceso de evaluación: si un proyecto es evaluado ex-ante sobre el criterio de rentabilidad financiera privada (por ejemplo en el caso de una cooperativa), el desempeño del proyecto tendrá que ser evaluado sobre la evolución de este indicador por los sistemas de control y de evaluación durante la marcha y ex-post.

Los criterios de éxito son indicadores o descriptores cuantitativos o cualitativos, específicos, explícitos, pre-establecidos que permiten medir o juzgar si los objetivos se han alcanzado o si los logros se han producido (Guandalini, 1983; Matus, 1989).

Los indicadores de éxito para los objetivos surgen del análisis del problema. No son sino los mismos descriptores del problema, a los que se le atribuye el valor y el signo deseado al nivel de efectos o impacto. Los criterios de éxito para resultados o logros son indicadores que los hacen medibles.

Retomando el ejemplo anterior:

Los criterios de éxito para medir los objetivos de desarrollo serían:

solo un 20 % de la producción rechazada.

el precio de compra será igual al que se ofrece en las

¹²

El anexo 4 fue elaborado conjuntamente con los especialistas DRI, retomando algunas sugerencias contenidas en el informe de Mejía, Millán y Perry.

zonas de producción vecinas

Los criterios de éxito para medir el cumplimiento de los objetivos inmediatos serían:

sólo 40 % de las muestras presenten infección o
ninguna muestra presenta infección durante los meses
A,B,C

Los criterios de éxito para logros esperados serán:

número de visitas, número de jornadas organizadas,
número de hectares atendidas.

B. Fuentes de información o verificadores

Verificadores son las fuentes de información que permiten materializar el grado de realización de los criterios de éxito (registros, estadísticas, informes, inspección ocular, reportes, libretas de campo, etc.).

En nuestro ejemplo: los verificadores para los criterios de éxito de los objetivos de desarrollo pueden ser: encuesta al productor realizada por el CRECED tres años después de terminar la asistencia técnica sobre este problema. Para el criterio de éxito del objetivo inmediato: las observaciones que haga el técnico o extensionista en su libreta de campo al terminar el periodo de asistencia técnica sobre este tema, o un informe del Comité DRI. Los verificadores para los criterios de éxito a nivel logros o resultados pueden ser: informes de ejecución de la entidad encargada.

V. Aspectos institucionales

Los aspectos institucionales precisan la entidad ejecutora, los compromisos para la generación de la información para el sistema de control y evaluación, los mecanismos previstos para poder introducir ajustes en el diseño, etc. Véase el anexo 5.

VI.El diseño de proyecto como insumo para el sistema de control y evaluación

El marco lógico del proyecto es útil para realizar una radiografía sistemática del proyecto ex-ante, durante la marcha y ex-post (véase Cuadro 8).

A. Al nivel del sistema de control:

Permite revisar:

- si los recursos previstos estuvieron disponibles para la entidad ejecutora del proyecto en volumen, calidad y en el momento previsto.
- si las actividades se desarrollaron y produjeron los logros previstos, en el tiempo y al costo estimado.

B. Al nivel de evaluación durante la marcha:

Si existen desfases en la producción de resultados, el marco lógico sirve para revisar sistemáticamente el origen posible de los problemas de funcionamiento del proyecto.

Permite cuestionar el proyecto desde dos perspectivas.

La primera, en la que se acepta la razón de ser del proyecto y en la que la preocupación es por su buen funcionamiento: se analizan la existencia, la calidad, la oportunidad de la presencia de insumos; la metodología de trabajo; la definición de los logros; se proponen ajustes que no afectan los objetivos del proyecto.

En la segunda perspectiva se llega a cuestionar la razón de ser del proyecto: en este caso se analizan la definición de objetivos, la pertinencia y la calidad del análisis del problema (que puede mejorarse gracias a la experiencia obtenida).

El marco lógico puede por lo tanto ser una herramienta metodológica para llevar a cabo dos formas de aproximarnos a proyectos considerados como sistemas: mejorar un sistema (aceptar su razón de ser y preocuparnos por su buen funcionamiento) o rediseñar un sistema (cuestionar la manera inicial de definir el problema, proponer ajustes que afecten la filosofía del

proyecto o la razón de ser del proyecto).

- si no existen desfases importantes conviene verificar si los resultados obtenidos hasta la fecha llevan a los efectos deseados.

C. Al nivel de evaluación ex-post

Permite orientar la evaluación del cumplimiento de los objetivos de desarrollo (impactos) e inmediatos (efectos).

- se cumplieron los criterios de éxito para objetivos inmediatos?
- se cumplieron los criterios de éxito para los objetivos de desarrollo?

El uso del marco lógico permite sistematizar la presentación del análisis de efectos e impacto y la generación de recomendaciones en cuanto a:

- calidad, volumen, oportunidad de la aplicación de los recursos,
- metodología utilizada,
- manera de enfocar los problemas y análisis del problema mismo.

Parte VIII

Evaluación ex-ante

Introducción

Durante la evaluación ex-ante se busca responder las siguientes preguntas:

- vale la pena juntar más y/o mejor información?
- es satisfactorio el diseño del proyecto?
- es viable el proyecto desde los puntos de vista técnico, político, ambiental, económico/ financiero, legal, institucional?
- ejecutamos el proyecto formulado (lo incluimos en el próximo plan operativo anual)?

I. Análisis de la formulación del proyecto

A. Calidad general del diseño

¿El documento contiene todos los elementos de información requeridos para este nivel de elaboración? ¿Existen los criterios de éxito para logros, objetivos inmediatos, de desarrollo? ¿Existen cronogramas de desembolso, de trabajo ?

La información es de la calidad requerida: ¿el análisis del problema está presentado en términos claros? Calidad de la formulación de objetivos y de la metodología de trabajo?

¿El proyecto cumple con los criterios de elegibilidad definidos para el componente?

¿En síntesis: la información suministrada permite tomar la decisión requerida? (idea y perfil: vale la pena de juntar más información; documento de proyecto final: vale la pena/ es viable ejecutar el proyecto?).

B. Pertinencia

El análisis del problema, del espacio en el que se desempeñará el proyecto, del tipo de beneficiarios del proyecto y la relación entre problema y la definición de objetivos, de logros, actividades e insumos, permite establecer la relevancia o pertinencia del proyecto.

C. Consistencia

Con la ayuda del marco lógico se puede establecer si el proyecto es consistente internamente, es decir si los insumos previstos permitirán efectivamente realizar las actividades, si éstas producirán los logros esperados y si éstos a su vez conducirán a la situación objetiva definida en los objetivos.

II.Viabilidad: la selección del "buen" proyecto en medio de una escasez relativa de diferentes recursos

El proyecto debe demostrar viabilidad legal, institucional, económica/financiera, política, ambiental y técnica.

Los siguientes criterios de evaluación sugeridos por Matus pueden contribuir a sistematizar el análisis integral de los aspectos ambientales, institucionales, técnicos, económicos/financieros, políticos y legales.

- "Eficacia: ¿resuelve el problema en sus aspectos centrales?
- Eficiencia: ¿cómo es la relación recursos escasos (poder, tiempo, recursos organizacionales o individuales, recursos naturales, conocimiento) con resultados, efectos e impactos previstos?
- Potencia: ¿En qué medida se afecta el problema?
- Sensibilidad: ¿Cuál es la dependencia del proyecto de eventos no influenciados por el actor o grupo de actores que planifica?
- Equidad: ¿de qué manera se distribuyen los costos y los beneficios entre varios actores implicados en el problema?
- Representatividad: ¿Responde a las aspiraciones de cuáles

actores sociales?

- Postergabilidad: ¿Cuál es el costo de postergarlo?
- Madurabilidad: ¿Ofrece resultados en cuánto tiempo?
- Costo social: ¿Es exigente en recursos naturales? Fortalece la autonomía social, cultural?
- Balance de potencia: ¿Cómo es el intercambio de problemas que genera el proyecto?
- Balance político: ¿La aplicación de poder que requiere generará más o menos poder?
- Balance cognoscitivo: ¿El proyecto generará conocimiento?
- Balance económico: ¿Es rentable en términos económicos, financieros?
- Balance organizativo: ¿Es acumulador de capacidades organizativas?" (Matus, Guía del profesor, 1989).
- Legalidad: se puede firmar un contrato de ejecución?

Técnicas específicas que permiten responder a estas preguntas están siendo ajustados al contexto DRI. Estas sólo representan un complemento a buenas dosis de arte, de experiencia y de sentido común, imprescindibles para llevar a cabo estos ejercicios.

Para la evaluación ex-ante de aspectos económicos y financieros en los casos de proyectos de acueductos y vías véase Betancourt et.al., (1989); para la evaluación de proyectos de comercialización refiérese a los informes de consultoría de Lopez, (1989); para la evaluación ambiental véase los trabajos adelantados por el Inderena, el Colegio Verde, la Fundación Alma, el Grupo GEA, la Fundación Manoa, Fonseca, (1990) y los trabajos de los consultores en microcuencas; para la evaluación de viabilidad política refierese a Molano A., Rojas J.M. y los seminarios que sobre el tema organizará el CIDSE de la Universidad del Valle; para los aspectos culturales (problemática indígena-negra-mestiza) refierese a los trabajos adelantados por Univalle, Fundación Manoa, etc.; para la evaluación institucional refierese a los criterios de elegibilidad de entidades ejecutoras para cada tipo de proyecto; para la viabilidad legal refierese a las directivas dadas por la oficina jurídica del Fondo DRI; para la evaluación técnica refierese a los criterios técnicos de

elegibilidad en cada tipo de proyecto (reglamento operativo, guías de planificación).

III. El problema del peso relativo de los diferentes análisis de viabilidad

Si un proyecto tiene que cumplir simultáneamente con varios tipos de viabilidad (desde los puntos de vista técnico, institucional, legal, ambiental, político, económico-financiero), ¿qué peso relativo deben tener estos aspectos en una decisión? cuándo debe pesar más un aspecto? es posible definirlo en general? Proponemos lo siguiente.

Como las técnicas de análisis para verificar estas formas de viabilidad varían de acuerdo al tipo de proyectos, el peso relativo de estos análisis tenderá a variar de acuerdo con las técnicas de evaluación previstas en cada tipo de proyecto y con el problema enfrentado.

Por ejemplo, en cuanto a la viabilidad económica: en algunos proyectos se efectuarán cálculos en términos de costo-beneficio socio-económico, en otros se calculará la rentabilidad financiera privada, en otros se mirará el costo-eficacia.

Además la misma naturaleza del problema enfrentado (por lo tanto la naturaleza del proyecto) y la escasez relativa de recursos con los cuales se cuenta para enfrentarlo indican cuándo debería pesar más la viabilidad económica/ financiera, o la ambiental, o institucional o política¹³. Discernir el peso relativo que deben tener estos aspectos en un caso dado apelará al sentido común, al arte y a la experiencia.

Sin embargo, se puede decir en general que:

La decisión de aprobar la cofinanciación de proyectos que tradicionalmente han afectado o pueden afectar recursos naturales escasos, será más influenciada por consideraciones de tipo ambiental (vías, acueductos, desarrollo tecnológico).

En el caso de proyectos que tienen un propósito comercial, tales como los proyectos de comercialización y CESPAS,

¹³ En todos los proyectos los aspectos legales tendrán igual importancia, ya que sin contrato no habrá desembolso.

reforestación, pesarán más consideraciones de tipo económico/ financiero. La rentabilidad de la inversión en términos financieros privados será un mejor instrumento que el análisis de costo-beneficio socio-económico, ya que se trata de verificar la posibilidad de supervivencia de una empresa cooperativa en una economía de mercado.

En el caso de proyectos que responden a problemas de capacitación y generación de conocimiento (proyectos que aumentan destreza o fortalecen las instituciones o que producen tecnología agro-pecuaria, estudios, planes, diseños de proyectos etc.), valdrán más las consideraciones sobre la capacidad institucional. En una situación donde son escasos los profesionales capaces de capacitar o llevar a cabo investigaciones de tipo operacional, ¿tienen estas entidades el equipo humano y la capacidad de organización que garantiza la calidad de la ejecución?

Los aspectos políticos tendrán siempre su importancia, ya que sin el acuerdo y el apoyo del Concejo Municipal, no habrá proyectos. Sin embargo se producen casos donde estos aspectos adquieren una importancia descomunal, por la situación de conflicto político-social regional u otras circunstancias conocidas.

IV. ¿Falso problema de priorización de proyectos o verdadero problema de priorización de problemas?

En el contexto de la descentralización, a medida que las instancias de decisión locales (Municipios u otras formas de concertación como son los CAT, los Consejos de Rehabilitación o los Comités DRI) toman conciencia de que se ha aumentado su ámbito de decisión y lo hacen sentir, se disuelve el problema de la "priorización de proyectos" que ha ocupado durante años a los niveles centrales.

Mientras que para una instancia de nivel central el problema es la priorización, en medio de lo que ésta percibe como una "cantidad de proyectos" con objetivos similares, para una instancia de nivel local el problema es de priorizar problemas para utilizar al máximo los varios recursos escasos disponibles.

Por varias razones la descentralización transforma el falso problema de la priorización de proyectos en un verdadero problema de priorización de problemas por parte de las instancias locales.

Desde la perspectiva del ámbito de decisión local son escasas las situaciones en las que existen alternativas igualmente viables para enfrentar un problema dado. Son comunes los casos en los que existe multiplicidad de problemas y pocas alternativas de solución viables, por falta de conocimiento, de poder, de capacidad organizativa, de espacio y de tiempo. En muchos problemas el aporte financiero del Fondo DRI no es condición suficiente para una solución duradera. Capacitar las instancias locales en técnicas de análisis de problemas adquiere por ello mayor importancia (mientras menos poder se tenga, más necesaria será la planificación).

En este contexto un buen proyecto, es decir, un proyecto que el Fondo DRI acepta cofinanciar, será un proyecto que resuelve un problema importante (definido por los Comités DRI), haciendo un buen uso de los recursos escasos disponibles, dentro de los parámetros de costos y niveles de cofinanciación y de acuerdo a los criterios de elegibilidad técnicos y de calidad definidos por el Fondo DRI.

En el caso excepcional en que varios proyectos igualmente viables compiten para resolver un mismo problema definido como prioritario, el mejor proyecto será el que resuelve este problema haciendo uso eficiente de los recursos más escasos. Recordando que **recursos escasos** son: recursos financieros, experiencia institucional o individual, tiempo, poder, conocimiento, recursos naturales, espacio (Matus, 1989).

Parte IX

Evaluación durante la marcha

I. Selección de los proyectos sujetos a evaluación sobre la marcha

Se sugiere que los proyectos sometidos a evaluación durante la marcha sean seleccionados como sigue:

Los proyectos que de acuerdo al sistema de control operativo tienen problemas y que no pueden ser (o no son) resueltos dentro de un plazo prudencial por la misma entidad ejecutora serán automáticamente seleccionados para una evaluación sobre la marcha.

Entre los restantes (los que supuestamente funcionan bien) se hará una selección de proyectos por departamento, por componente, por entidad ejecutora.

Habrán dos tipos de evaluación sobre la marcha dependiendo de la naturaleza del problema encontrado. La primera aproximación la hará generalmente¹⁴ el Director Regional y/o asistente DRI encargado del seguimiento del proyecto, con la colaboración del Comité DRI departamental o municipal. Si se logra detectar el problema que afecta el proyecto e implementar una solución viable dentro de su alcance, termina el primer tipo de evaluación sobre la marcha. Se deben reflejar los eventuales ajustes acordados con el Comité DRI o con la entidad ejecutora en la hoja de vida del proyecto.

Si el Director Regional, en consulta con el Comité DRI relevante y con la entidad ejecutora, opina que el problema que afecta la marcha del proyecto tiene características que lo justifican, (por ejemplo porque no están facultados para introducir ajustes en el diseño de tal o cual tipo de proyectos), solicita el apoyo del especialista DRI de nivel

¹⁴ Véase el anexo "Repartición de responsabilidades en el proceso de evaluación".

central quién decide sobre el paso siguiente: apoyar personalmente la regional o solicitar una consultoría especializada (centro de estudios o Universidad, empresas consultoras privadas).

II. Qué evaluar? qué analizar? qué hacer?

A. Verificar la oportuna disponibilidad de recursos provenientes del DRI y de otros cofinanciadores

Antes de iniciar cualquier evaluación. Verificar que la contribución DRI haya sido girada de acuerdo a los montos y en los tiempos previstos. Si no ha sido girada: realizar evaluación interna DRI.

Si la contribución del DRI se desembolsó como previsto, revisar el desembolso de otras entidades cofinanciadoras. Si estos han llegado a la entidad ejecutora del proyecto se sugieren los siguientes pasos para el análisis.

B. Pasos sugeridos para la evaluación durante la marcha

1. Análisis de la hoja de vida del proyecto

Analizar hoja de vida del proyecto: diseño original, eventuales ajustes al diseño, eventuales contratos o convenios, recursos financieros acordados, desembolsados, ejecución financiera.

2. Análisis de la información producida por el control operativo

Verificar la producción de los resultados, contrastar con cronograma de trabajo, costos, constatar eventuales desajustes.

3. Visita en el terreno

Conversar con los implicados en el proyecto (entidades ejecutoras, usuarios).

-visitar el proyecto en el terreno

4. Análisis conjunto con los implicados en el proyecto

Análisis conjunto de las razones que llevaron a los desajustes

(si los hubo).

Análisis conjunto de la pertinencia continua del proyecto y su eficacia actual o potencial.

5. Formular recomendaciones

Recomendar eventuales ajustes en el diseño: en los objetivos, los logros esperados, la metodología de trabajo, los tiempos de ejecución, tipo y costo de insumos, propuestas de capacitación, cambios en el contexto institucional, en la entidad ejecutora, etc.,.

Precisar las recomendaciones para cada destinatario: Regional DRI, Municipio, entidad ejecutora, organizaciones de base.

Los ajustes acordados en la instancia pertinente¹⁵ deben ser reflejados en la hoja de vida del proyecto.

¹⁵

Véase el anexo 5 para la repartición de responsabilidades en el proceso de evaluación

Parte X

Evaluación ex-post

Introducción

La evaluación ex-post se hará a nivel de los objetivos del Programa y de los Proyectos.

En ambos casos se distinguirá entre análisis al nivel de:

de efectos (que tendrían que poder verificarse en el momento de terminación el programa o los proyectos- para ser consecuente con la definición de objetivos inmediatos) y

de impactos (que deberían poder verificarse tres años después de terminar el programa o los proyectos)

La evaluación ex-post prevee por lo tanto

un análisis del cumplimiento de los objetivos globales del PDIC, lo cual se realizará en municipios, veredas y unidades de producción/hogares seleccionadas por muestreo¹⁶ y

análisis del cumplimiento de los objetivos de los proyectos, los cuales se realizarán al nivel de cada proyecto mediante una ficha de evaluación sencilla. En los municipios definidos por muestreo se realizará una evaluación más aprofundizada de los proyectos que allí se realizaron.

¹⁶

Véase los documentos:

"Metodología para el diseño de la base comparativa para la evaluación institucional (los objetivos inmediatos del programa) y la evaluación a nivel de proyectos" (versión preliminar de julio 1990 destinada al BID) y

"Metodología para el diseño del sistema de evaluación de los objetivos de desarrollo del programa" (versión preliminar de julio 1990 destinada al BIRF)

A partir de 1994 se iniciarán las primeras evaluaciones de impacto de los proyectos terminados en 1990. Las últimas evaluaciones de impacto se realizarán en el año 1998 (tres años después de la terminación del PDIC), al final del cual se entregará un informe final de evaluación del desempeño del Programa de Desarrollo Integral Campesino.

En 1995 se realizará un análisis preliminar de impacto del Programa de acuerdo a las metodologías descritas (véase nota 16).

Para orientar el trabajo de evaluación de los Proyectos en los Comités DRI municipales, el cual será coordinado por las Direcciones Regionales y asesorado por consultores contratados, se sugieren los siguientes pasos:

I Pasos sugeridos para la evaluación ex-post de los proyectos a nivel de los comités municipales DRI

Estos pasos deberán al menos ser seguidos en aquellos municipios muestreados para una evaluación más detallada.

1. Hacer una lista de los proyectos a evaluar

Listar los proyectos aprobados con cofinanciación DRI por componente y tipo de proyecto.

2. Identificar proyectos aprobados ejecutados y no ejecutados

Por componente y por entidad ejecutora listar proyectos identificados, aprobados y que no fueron llevados a cabo.

3. Análisis de las razones de no-ejecución

Analizar las razones que condujeron a la no ejecución de los proyectos.

Fin evaluación proyectos no-ejecutados

4. Análisis de los proyectos ejecutados

Resumir y analizar la intención del diseñador del proyecto:

Con base en cuáles criterios preponderantes fueron seleccionados y aprobados?
Revisar el diseño del proyecto

- Cuál fue la caracterización del problema a resolver. Cuáles fueron los objetivos y resultados previstos? Cuáles cambios refleja la hoja de vida del proyecto?
- Cuál fue la metodología de trabajo adoptada en el proyecto?
- Cuáles fueron los recursos financieros/ económicos previstos?
- Cuáles fueron los criterios de éxito para resultados, objetivos inmediatos y objetivos de desarrollo?

Cuál es el procedimiento acordado para medirlos? (Por ejemplo cómo medir el número de usuarios? En cuál espacio? Cómo se calculó el TIR? Cómo se analizó la calidad del agua?, etc.). Comente eventuales problemas al respecto ya que hay que respetar en lo posible estos procedimientos para medir la evolución de los criterios de éxito.

- Comente sobre los cambios introducidos en el diseño original.

Fueron justificados estos cambios en vista de la ocurrencia de factores externos? Reflejan una capacidad de adaptación oportuna a las circunstancias o más bien el abandono de prioridades sin razón aparente? Argumente.

- Comente la información suministrada por el sistema de control y evaluación. Especialmente en relación con los costos y los criterios de éxito de resultados, de objetivos inmediatos y de objetivos de desarrollo.

5. Análisis de efectos e impactos de los proyectos

Cerciórese de la ocurrencia de los resultados o metas físicas y de la existencia de informes que garantizan su calidad. Esta información tendría que ser proporcionada por el sistema de control.

Análisis de efectos:

Comparar indicadores de éxito de los objetivos inmediatos con descriptores en la situación actual. Analice razones del buen desempeño. Analice causas de eventuales desfases.

Análisis de impacto:

Comparar indicadores de éxito de objetivos de desarrollo con indicadores en la situación actual. Analice causas de posibles desfases.

En síntesis: el proyecto tal como se (re)diseñó logró los efectos e impactos previstos? Argumente tomando en cuenta si los cambios introducidos en el diseño fueron justificados.

Si la respuesta es positiva, qué lecciones pueden sacar de la experiencia:

- el (o los) usuario(s) del proyecto
- la entidad ejecutora del proyecto
- la entidad encargada de la operación o del mantenimiento
- el Fondo DRI regional
- el Fondo DRI nacional

Fin de la evaluación a nivel del proyecto.

Si la respuesta es negativa, comente en su orden:

- la calidad y suministro oportuno de recursos financieros y humanos (revisar la hoja de vida del proyecto, los datos del sistema de control y evaluación, entrevista con entidad ejecutora, etc.).
- la calidad de la metodología y el respeto del cronograma de trabajo (idem revisar información del sistema de control y evaluación).
- la calidad de la definición de resultados.
- la calidad de la definición de objetivos.
- la calidad del análisis del problema, la relevancia de los criterios de evaluación ex-ante utilizados.
- la capacidad organizativa de la entidad ejecutora.

6. Recomendaciones

Qué lecciones pueden extraer del proyecto:

- el usuario del proyecto
- la entidad ejecutora del proyecto
- la entidad encargada del mantenimiento
- el Fondo DRI regional
- el Fondo DRI nacional

Fin de la evaluación al nivel del proyecto.

II.FONDO DRI: la elaboración de informes anuales de evaluación

A. DRI REGIONAL: elaboración del informe anual departamental de evaluación

Es probable que cada regional tenga por lo menos un municipio muestreado para llevar a cabo los análisis más detallados (véase nota 16). Sin embargo es importante impulsar el labor de evaluación en todos los comités municipales.

Sintetice las conclusiones y recomendaciones al nivel de proyectos individuales emitidas por los comités municipales DRI de acuerdo a las siguientes unidades de análisis:

Proyectos por componente por municipio/ zona/ departamento,

Proyectos por entidad ejecutora por municipio/ zona/ departamento,

Contraste sus conclusiones con el análisis general de la situación campesina departamental en el momento de hacer la evaluación, siguiendo el cuestionario en el capítulo IV de la guía de planificación (anexo). Se resolvieron los problemas inicialmente identificados? Es favorable el intercambio de problemas?

Elabore su informe anual departamental de evaluación.

B. DRI NACIONAL: Elaboración del informe anual nacional de evaluación

Con base en los análisis departamentales sintetice el desempeño del PDIC de acuerdo a las siguientes unidades de análisis:

- Componentes por departamento por nivel nacional,
- Componentes por entidades ejecutoras por nivel nacional,

Si los resultados lo permiten, formular conclusiones sobre metodologías utilizadas en el componente, tipo, origen y volumen de recursos, orientación general del componente, idoneidad de las entidades ejecutoras.

Extraer lecciones generales para DNP, DRI Central, DRI Regional, Entidades ejecutoras, Usuarios (Municipios o Campesinos).

Complementar con un análisis comparativo sobre la ejecución. Se respetaron las reparticiones por componentes? Se respetaron las partidas regionales/departamentales?

Con base en las cifras proporcionadas por el sistema de control y evaluación sobre la marcha hacer una apreciación general: costos previstos/reales, metas previstas/reales.

Parte XI

La evaluación como proceso permanente en el PDIC

En un programa global de inversiones como el PDIC, en el cual se terminan e inician nuevos proyectos de manera continua, la evaluación ex-ante, durante la marcha y ex-post de efectos e impacto, tendrá un carácter continuo.

El sistema prevee la elaboración de análisis departamentales de la problemática de economía campesina durante el año 1990. Estos representarán un marco global de los estudios de línea de base al nivel del programa, los cuales serán llevados a cabo de acuerdo a lo establecido en los documentos " Metodología .." (véase nota 16).

Los análisis departamentales de economía campesina elaborados de acuerdo a lo indicado en el anexo 3, pueden ser actualizados cada año, ya que sirven de insumo para orientar el siguiente ciclo anual de planificación. Se volverán a realizar en el año 1995, de acuerdo a la misma metodología, para poder contextualizar la medición de impacto al nivel de los proyectos individuales.

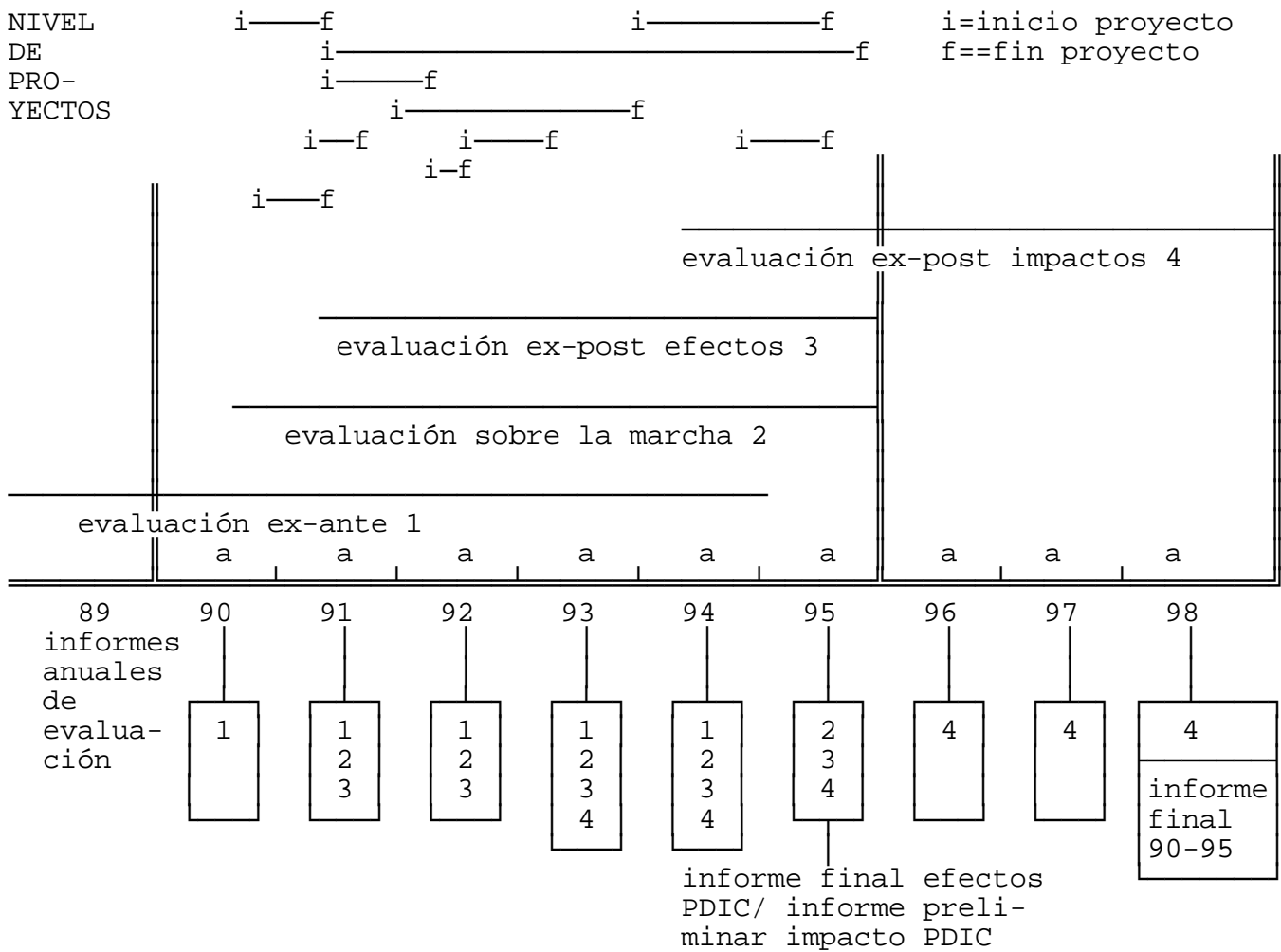
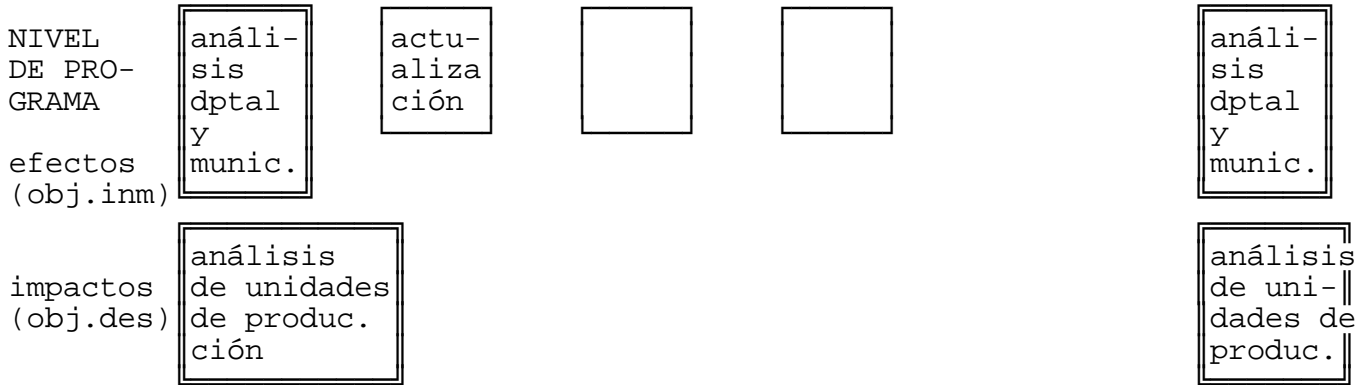
A medida que se diseñan los proyectos se identificarán las problemáticas específicas respectivas. Estos análisis de los problemas enfrentados representarán las líneas de base al nivel de los proyectos.

Los descriptores de la situación inicial servirán para identificar los criterios de éxito a nivel de efectos e impactos buscados por los diferentes proyectos.

Todos los proyectos serán sujetos a evaluación ex-ante (con grados diferentes de información y rigor, de acuerdo a los tipos de proyectos).

Los proyectos que de acuerdo al sistema de control tienen problemas en la ejecución , serán sujetos a evaluación sobre la marcha.

CUADRO 9
Proceso de evaluación 1990-1998



Se sugiere que la descripción sintética de la experiencia y de los principales resultados de los procesos de evaluación ex-ante, durante la marcha, ex-post de efectos y ex-post de impacto, sean reflejados en sucesivos informes anuales (véase Cuadro 9).

El informe anual de evaluación contiene la síntesis de la experiencia en evaluación en sus varias modalidades, de acuerdo a su ocurrencia en el año respectivo, así como los principales resultados obtenidos. Contextualiza los resultados de las evaluaciones de proyectos individuales al nivel departamental y nacional del programa PDIC.

Esto permitirá además cumplir con el objetivo fundamental de la evaluación, aprender de la experiencia y poder reorientar con tiempo el PDIC.

A medida que se terminan proyectos en un departamento dado se procede a realizar una evaluación de efectos, utilizando unas fichas sencillas en las que se constata el estado de los indicadores (criterios de éxito) definidos en el diseño original o sus eventuales ajustes. Se buscará la participación de los Comités DRI en estas evaluaciones.

A partir de 1994 se iniciarán las primeras evaluaciones de impacto de los proyectos terminados en 1990, llenando una fichas de evaluación de impacto en las que se contrastan los criterios de éxito reflejados en los diseños de proyectos con la situación en el momento de la evaluación. La calidad de estas evaluaciones dependerá de la capacitación que se organizará en materia de formulación y evaluación de proyectos. Se buscará la activa participación de los Comités DRI en estas evaluaciones de manera que al realizar la debida capacitación todos los proyectos puedan ser objeto de este tipo de evaluación.

Además, en los municipios seleccionados de acuerdo al documento: "Metodología para el diseño de la base comparativa de evaluación institucional", se realizarán evaluaciones de proyectos más aprofundizadas. Ambas formas de evaluación producirán resultados que se reflejarán en los informes anuales de evaluación.

En 1995 se producirá un informe síntesis sobre la marcha del programa en los años precedentes así como una evaluación final de los efectos del programa (cumplimiento de los objetivos inmediatos del PDIC) y una evaluación preliminar de los impactos del programa (cumplimiento de los objetivos de desarrollo del PDIC).

Parte XII

Definición de responsabilidades en el montaje y la operación del sistema de evaluación

I. Capacitación e información de nivel departamental

A. Responsables de la capacitación

Capacitación en formulación y evaluación de proyectos (general, aspectos económicos financieros, ambientales, institucionales y de gestión etc.)

Destinada a:

funcionarios DRI, entidades participantes y universidades regionales: asesores Fondo DRI e Universidades de nivel Nacional

promotores campesinos: SENA, universidades nacionales y regionales

representantes campesinos y municipales en los Comités DRI: promotores capacitados por SENA, instructores ESAP y universidades regionales.

B. Generación de información de nivel departamental/ zonal/ municipal e información especial

1. Análisis departamentales/ zonales de economía campesina

Consultores integrados a los equipos regionales DRI. Coordinación: Subgerencia de Planeación DRI. Propuesta de términos de referencia: planeación. Propuesta de candidatos: planeación, directores regionales. Aprobación de candidatos: subgerencia de planeación en acuerdo con directores regionales.

Aprobación de los informes: directores regionales (avance), planeación (final).

2. Informes especiales

Consultores integrados a las direcciones regionales. Coordinación: Directores Regionales. Propuesta de términos de referencia y candidatos: planeación, operaciones, directores regionales. Aprobación de candidatos: nivel central en acuerdo con directores regionales.

Aprobación de los informes: operaciones o planeación y directores regionales.

II. Evaluación ex-ante

Definición de información básica en todos los formatos, independientemente de los estadios de formulación y del tipo de proyectos: planeación.

Las subgerencias de planeación y operaciones decidieron que si se contratan consultores para elaborar estudios que permiten pasar de idea a perfil, o de perfil a documento de proyecto final, estos deberán llenar el formato de perfil o documento final respectivo.

Definición de información específica por proyecto, de acuerdo a si es idea, perfil o documento de proyecto final: operaciones.

Definición de cuáles tipos de proyectos son simples, semi-complejos o complejos: operaciones.

Definición de quién puede llenar los diferentes formatos, en los diferentes estadios de elaboración, criterios de elegibilidad para consultores, términos de referencia para estudios que se deben hacer por tipo de proyecto para pasar de idea a perfil y de perfil a documento de proyecto final: operaciones.

Definición de quién y sobre qué criterios específicos se pueden aprobar, desde el punto de vista técnico (ya que el Comité DRI debe dar su aprobación "politica-social"),

- las ideas de proyecto,

- los estudios de prefactibilidad que permiten pasar de

ideas aprobadas a perfiles,
-perfiles,
-estudios de factibilidad que permiten pasar de perfiles
aprobados a documentos de proyecto finales,
-documentos de proyecto finales:
responsabilidad de operaciones.

Véase el anexo 5 "Repartición de responsabilidades en el proceso de evaluación".

III. Evaluación sobre la marcha y ex-post

Definir cómo se debe evaluar: planeación (seguir los pasos en la metodología propuesta).

Definir quién puede realizar evaluación técnica sobre la marcha y quién y cual tipo de ajustes se pueden introducir, bajo cuáles condiciones, por tipo de proyectos: operaciones.

Responsables de la evaluación sobre la marcha y ex-post (véase anexo 5 "Repartición de responsabilidades en el proceso de evaluación"):

- El Comité DRI, el cuál será informado de la marcha de todos los proyectos a través de los informes del sistema de control y su conocimiento directo de las acciones. Ejerce una función de veeduría permanente. Puede indagar los problemas a su alcance y hacer recomendaciones a la entidad ejecutora o al asistente DRI. Llena las fichas de evaluación de efectos e impactos de los proyectos.

- La entidad ejecutora (trata de resolver los problemas antes que se emitan señales de alerta en el sistema de control). Llena las fichas del sistema de control. Puede ajustar ciertos elementos del diseño del proyecto, dentro de los parametros establecidos por operaciones. Debe informar de ajustes al asistente DRI. Llena las fichas de evaluación de efectos e impacto (si es de su competencia).

- El asistente DRI encargado del proyecto. Reaccione a señales del sistema de control. Puede tambien someter a evaluación sobre la marcha proyectos que no emiten señales de alerta. Debe indagar problemas e asegurar que la ejecutora implementa

recomendaciones dentro de los parametros establecidos por operaciones. Debe reportar ajustes. Debe eventualmente pedir autorización al Director regional. Formula recomendaciones al director regional si no esta en capacidad o autorizado para tomar acción. Debe asistir los consultores contratados para labores de evaluación específicos. Llena las fichas de evaluación de efectos e impacto (si es de su competencia). Debe participar en la elaboración del informe anual de evaluación sobre la marcha de la Dirección regional.

- El director regional DRI. Debe asegurar que se reciben los informes de control por parte de la entidad ejecutora. Debe asegurar que los asistentes a su cargo tomen acción. Debe indagar los problemas de competencia de la Dirección, que no pudieron ser resueltos por sus asistentes. Debe aprobar, formular y transmitir las recomendaciones para el técnico de nivel central, en los casos en que no esta en capacidad o autorizado para tomar acción. Debe coordinar y asistir los consultores contratados para realizar evaluaciones específicas (sobre la marcha y ex-post). Debe asegurar la implementación, por parte de la entidad ejecutora, de las recomendaciones una vez aprobadas por el técnico de nivel central. Debe coordinar y participar en la elaboración del informe anual de evaluación (sobre la marcha y ex-post)

- El técnico del nivel central. Debe asegurar la recepción de los informes síntesis de control. Debe asegurar y prestar apoyo para que el director regional tome las acciones de su competencia. Debe indagar los problemas de su alcance y recomendar ajustes. Debe elaborar los términos de referencia para la contratación de consultores en casos específicos (evaluación sobre la marcha y ex-post), revisar sus informes y aprobar las recomendaciones.

- Los consultores especializados deben implementar los estudios de caracter operacional según los términos de referencia elaborados (evaluación sobre la marcha y ex-post). Deben trabajar en equipo con el asistente DRI, el Comité DRI y la entidad ejecutora. Serán tambien contratados para asistir a las direcciones regionales y al Comité de gerencia en la elaboración de los informes anuales de evaluación departamentales y nacional.

- Comité de gerencia. Debe asegurar el funcionamiento general del sistema de evaluación. Debe resolver los casos no resueltos por los técnicos, emitir recomendaciones y asegurar que se implementen. Debe coordinar y aprobar la redacción del informe anual nacional de evaluación (sobre la marcha y ex-post).

Véase el anexo 3 para una descripción detallada de la repartición de responsabilidades.

IV Calendario de capacitación y operación

A. Metodología y cronograma de montaje

1. Enero 1990- Diciembre 1991. Actividades a realizar

1990. I Semestre. Capacitación en formulación y evaluación de proyectos PDIC (talleres con funcionarios DRI, universidades nacionales, entidades participantes, universidades regionales). Actividad realizada.

1990. I Semestre. Terminar los diseños de los proyectos a implementar en 1990, incluyendo los indicadores de control y evaluación (criterios de éxito para logros esperados, objetivos inmediatos, de desarrollo, cronograma de trabajo, cronograma y estructura de desembolso). Pendiente.

Agosto 1990: fecha estimada de llegada de los fondos externos.

1990. II Semestre. Capacitación en formulación y evaluación de proyectos PDIC (funcionarios DRI, municipios, entidades participantes, universidades regionales, representantes campesinos).

1990. II Semestre. Inicio actividades de evaluación sobre la marcha y evaluación ex-post de efectos. Elaboración Primer Informe Anual de Evaluación del PDIC.

1990. II Semestre. Asistencia en el diseño de los proyectos a iniciar en enero 1991.

1991. I y II Semestre. Capacitación en formulación y evaluación de proyectos PDIC (municipios, líderes campesinos, universidades regionales).

1991. I y II Semestre. Evaluación sobre la marcha y evaluación ex-post de efectos. Asistencia en el diseño de los proyectos a iniciar en enero 1992. Elaboración Segundo Informe Anual de Evaluación del PDIC.

2. Enero 1992-Diciembre 1995: actividades a realizar

Capacitación en formulación y evaluación de proyectos PDIC.
Evaluación sobre la marcha. Evaluación de efectos.
Evaluación de impacto de los proyectos llevados a cabo en 1990

y 1991. Elaboración de los Informes Anuales de Evaluación PDIC. Asistencia en el diseño de los proyectos 1993, 1994, 1995.

3. Enero 1996-Diciembre 1998

Evaluación de impacto de los proyectos terminados en 1993, 1994, 1995.

Elaboración Informe de Evaluación Final PDIC 1990-1995.

B. Recursos requeridos

1. Personal DRI

En cada departamento, el equipo regional constituido por el (la) Director(a) Regional y los (las) asistentes DRI será responsable de operar el sistema de control y evaluación, como parte de sus funciones generales de planificación y coordinación del Programa. A pesar de todos los esfuerzos que se hagan en materia de capacitación, estos no serán suficientes para garantizar la calidad de la operación del sistema. Es imprescindible el fortalecimiento de los equipos regionales con asistentes adicionales, contratar consultores especializados o en su defecto, desplazar técnicos del nivel central hacia las regionales para apoyarlas.

La filosofía del sistema y la escasez de recursos humanos obliga a apoyarse en lo posible en: las entidades ejecutoras (especialmente las que tengan sistemas de control y evaluación que funcionan bien) y en los Comités DRI.

Al nivel central el equipo de funcionarios de las subgerencias financiera, operativa y de planeación serán los responsables de operar el sistema, dentro de sus nuevas funciones en el proceso de planificación y coordinación.

2. Equipos

El equipo de computación necesario está previsto en el plan de desarrollo informático.

3. Viajes y viáticos

Poder desplazarse con frecuencia y con agilidad es fundamental para el montaje y el funcionamiento del sistema, tanto para los funcionarios del nivel central como los nacionales como los

del nivel departamental.

4. Consultores

Capacitación

Los contratos con las universidades nacionales, regionales y centros de estudios no-gubernamentales serán necesarios, especialmente en los dos primeros años del montaje del sistema, para ayudar en el esfuerzo de capacitación en todos los niveles: funcionarios DRI, participantes en los Comités, entidades ejecutoras.

La estrategia general busca obtener que a finales del PDIC (1995) las universidades regionales estén capacitadas para, junto con los funcionarios del DRI, llevar a cabo las actividades de evaluación en los departamentos colindantes. A las universidades de nivel nacional (Andes, Nacional, Javeriana, Valle, Antioquia) se solicitará su colaboración para participar en los talleres de formulación y evaluación de proyectos orientados hacia los centros de estudios regionales.

Consultorías específicas

Se prevee la continuación de consultorías específicas en los campos siguientes:

- análisis departamentales de economía campesina, zonificación, delineación de estrategias de acción por zona,
- evaluación ex-ante de proyectos complejos (por ejemplo comercialización) o aspectos específicos en proyectos (evaluación ambiental)
- realización de estudios/elaboración de proyectos que requieren de conocimientos específicos
- apoyo en la evaluación sobre la marcha
- apoyo en la evaluación ex-post (incluye apoyo para la elaboración de los informes anuales de evaluación departamentales y nacionales)
- evaluación del proceso general de planificación/ evaluación

Referencias

- Ashby, W. Ross
1977 Introducción a la cibernética. Buenos Aires: Ed. Nueva Visión.
- Ackoff, Russell
1983 El arte de resolver problemas. Mexico. Limusa.
- Bamberger, Michael & Hewitt, Eleanor
1986 Guía para directores de programas. Seguimiento y evaluación ex-post de programas de desarrollo urbano. Documento técnico del Banco Mundial número 54S. Washington: Banco Mundial.
- Beer, Stafford
1982 Decisión y control. Mexico: Fondo de Cultura Económica. (Orig. 1966).
- Bertalanffy, Ludwig von
1986 Teoría General de Sistemas. Mexico: Fondo de Cultura Económica. (Orig. 1968).
- Betancourt, Felix et. al.
1989 Documentos varios producidos por el equipo de consultoría. Mimeo. Bogotá: Fondo DRI.
- Bol, Dick
1982 Ekonomen en armoede. Amsterdam: van Genneep.
- Cárdenas Judit
1986 Comentarios al documento CEDE 075 de Diciembre 1985. Oficina de evaluación y seguimiento. Mimeo. Bogotá: Fondo DRI.
- Casley D.J. y Lury D.A.
1982 Manual para el seguimiento y evaluación de proyectos agrícolas y de desarrollo rural. Washington: Banco Mundial.
- CEPAL
1986 La dimensión ambiental en la planificación del desarrollo. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.

CEPAL/PNUMA

1985 Avances en la interpretación del desarrollo agrícola de América Latina. Santiago de Chile: Naciones Unidas.

CEPAL/PNUMA

1983 Expansión de la frontera agropecuaria y medio ambiente en América Latina. Madrid: CIFCA.

Checkland, Peter

1983 "O.R. and the Systems Movement: Mappings and Conflict". In: Journal for Operational Research, Vol. 34. No 8. pp. 661-675.

Crozier, Michel

1987 Etat modeste, Etat moderne. Paris: Fayard.

DAINCO/ Corporación Araracuara

1987 Material de apoyo a los talleres de formulación de proyectos y planificación regional. Mimeo. Bogotá: Corporación Araracuara.

FIDA

1979 Directrices operacionales sobre vigilancia y evaluación. Roma.

Fondo DRI

1987 Seminario Internacional de economía campesina y pobreza rural. Bogotá: Fondo DRI.

Fondo DRI

1988 Regionalización de la problemática campesina: algunas implicaciones para el futuro del programa DRI. Unidad de planeación. Mimeo. Bogotá.

Fondo DRI

1988 Guía para la implementación del proceso de planificación 1990. Unidad de planeación. Mimeo. Bogotá: Fondo DRI.

Fondo DRI

1989 Proyecto sistema de control, seguimiento y evaluación del Fondo DRI. Unidad de planeación. Mimeo. Bogotá: Fondo DRI.

Fondo DRI

1989 Guía de planificación. Programación de proyectos 1991. Subgerencia de planeación. Mimeo. Bogotá: Fondo DRI.

Fondo DRI

1989 Documento de proyecto del Programa de Inversiones para el Desarrollo Rural (PDIC). Documento preliminar. Bogotá.

Fondo DRI

1989 Reglamento operativo del Programa de Inversión para el Desarrollo Rural (PDIC). Documento preliminar. Bogotá.

Fondo DRI

1989 Documentos de sustentación de la solicitud de préstamo. Varios mimeos. Bogotá.

Fonseca, Carlos

1990 Varios informes de consultoría. Mimeos. Bogotá.

García, Antonio

1988 Planificación Municipal. Bogotá: Fondo Editorial, Universidad Distrital.

Gigch, John P.

1987 Teoría General de Sistemas. Mexico: Trillas.

Guandalini, Bruno y Dirven, Martine

1981 Guías para la formulación, selección, ejecución, control y evaluación de proyectos. Bogotá: PNUD.

Guandalini, Bruno y Martinez C. Felipe

1983 Curso de formulación de proyectos. Bogotá: PNUD.

ILPES

1977 La planificación del desarrollo agropecuario. Vol I y II. Mexico: Siglo XXI.

Jackson, Michael and Keys, P.

1984 "Towards a System of Systems Methodologies". In: Journal of the Operational Research Society. Vol. 35. No.6. pp. 473-486.

Jackson, Michael C.

1985 "Social Systems Theory and Practice: the Need for a Critical Approach". In: International Journal General Systems. Vol. 10. pp 135-151.

Khadem, Riaz & Lorber, Robert

1986 One Page Management. New York.

- Lacroix, Richard L.J.
1985 IRD in Latin America. World Bank Staff Working Papers
nr. 716. Washington: World Bank.
- López, Hugo
1989 Varios Informes de consultoría. Mimeos. Bogotá: Fondo
DRI
- Matus, Carlos
1972 Estrategia y plan. Mexico: Fondo de Cultura
Económica.
- Matus, Carlos
1982 Política y plan. Caracas: IVEPLAN.
- Matus, Carlos
1985 Planificación, libertad y conflicto. Caracas:
IVEPLAN.
- Matus, Carlos
1987 Adios Señor Presidente. Caracas: Pomaire.
- Matus, Carlos
1987 "Planificación y gobierno en sistemas de baja
governabilidad". En: Seminario Internacional de
Economía Campesina. Bogotá: Fondo de Desarrollo
Rural Integrado.
- Matus, Carlos
1988 Política, Planificación y Gobierno. Edición
restringida. Washington.
- Matus, Carlos
1989 Planificación situacional. Guía del profesor.
Fundación Altadir. Caracas.
- Matus, Carlos
1989 Método Altadir de Planificación Popular (MAPP). Mimeo.
Caracas: Fundación ALTADIR.
- Mejía, Millán y Perry LTDA
1983 Informe Final. Diseño de una metodología de evaluación
de impacto del Programa DRI. Mimeo. Bogotá: Fondo
DRI.
- Ministerio de Hacienda
1989 Ley 38-1989. Estatuto Orgánico del Presupuesto

General de la Nación. Bogotá.

Naciones Unidas

1978 Glosario de términos de evaluación. Preparado por Earl D. Sohm. Dependencia Común de inspección. Ginebra: Naciones Unidas.

Prasca, Pedro

1989 Comentarios al documento: "Reflexiones en torno a la intervención del Estado en Colombia" de G. van Vliet. Mimeo. Barranquilla: Regional DRI.

Sarmiento, Alfredo et.al.

1989 Documentos varios producidos por el equipo de consultoría. Mimeo. Bogotá: Fondo DRI.

Tomíc, Blas

1986 "Participación popular y desarrollo en la base". En: Buscando la equidad. Santiago de Chile: PREALC/OIT.

Universidades de los Andes, de Antioquia, Javeriana, Nacional y del Valle

1988 "Los campesinos y el Estado en Colombia". (Por los equipos universitarios que evalúan el Programa DRI). En: Cuadernos de Agroindustria y Economía Rural no. 21. Bogotá: Universidad Javeriana.

Universidades de los Andes, de Antioquia, Javeriana, Nacional y del Valle

1983-1989 Varios documentos de evaluación del Fondo DRI. Mimeos. Bogotá, Cali, Medellín: Universidades.

Vliet van, Geert

1989 "Reflexiones sobre la intervención del Estado en Colombia (Con especial referencia a la Amazonia Colombiana)". Documento de trabajo presentado en el curso seminario "Problemas de planificación y desarrollo en la Amazonia Colombiana", Universidad de los Andes. Bogotá: (en prensa).

ANEXO 1
Interrelaciones entre componentes y usuarios de los resultados
de los proyectos en los diferentes componentes

COMPONENTES Y TIPOS DE PROYECTOS	usuarios * intermedios * usuarios finales *				
	Planeación Dptal URPA Entidades Ejecutoras	Fondo DRI Otros proyectos DRI	Municipio Alcalde Concejo Municipal Of.de Plan. Municipal o asimilable	Organiza- ciones cam- pesinas Comités DRI Cooperati- vas	Unidades de produc- ción Hogares
ORGANIZACION Y CAPACITACION					
Organización y Promoción Comunitaria				X	
Promoción y Consolidación Formas Asocia- Tivas				X	
Capacitación Técnica y Empresarial					X
Asesoría Legal Control y Seguimiento a FAS				X	
DESARROLLO TECNOLOGICO					
Validación y Ajuste de Tec- nología		X	X		

ANEXO 1 (continuación)
Interrelaciones entre componentes y usuarios de los resultados
de los proyectos en los diferentes componentes

COMPONENTES Y TIPOS DE PROYECTOS	usuarios * intermedios * usuarios finales *				
	Planeación Dptal URPA Entidades Ejecutoras	Fondo DRI Otros proyectos DRI	Municipio Alcalde Concejo Municipal Of.de Plan. Municipal o asimilable	Organiza- ciones cam- pesinas Comités DRI Cooperati- vas	Unidades de produc- ción Hogares
DESARROLLO TECNOLOGICO (continuación)					
Transferencia de Tecnología			X		X
Capacitación y Actualización de Extensionistas		X	X		
MUJER CAMPESINA					
Capacitación y Asistencia Técnica				X	X
Asistencia Técnica Integral				X	
MERCADEO RURAL					
Proyectos Regionales de Comerciali- zación				X	

ANEXO 1 (continuación)
Interrelaciones entre componentes, usuarios de los resultados
de los proyectos en los diferentes componentes

COMPONENTES Y TIPOS DE PROYECTOS	<div> <div>usuarios</div> <div>intermedios</div> <div>*</div> <div>*</div> <div>*</div> <div>usuarios finales</div> </div>				
	Planeación Dptal URPA Entidades Ejecutoras	Fondo DRI Otros proyectos DRI	Municipio Alcalde Concejo Municipal Of.de Plan. Municipal o asimilable	Organiza- ciones cam- pesinas Comités DRI Cooperati- vas	Unidades de produc- ción Hogares
ABASTECIMIENTO DE BIENES BASICOS					
Proveduría para Minoristas				X	
Cooperativas de Tenderos y aso- ciaciones de detallistas				X	
CAMINOS VECINALES					
Construcción de vías >3km					X
Construcción de vías <3km					X
Mejoramiento Menor					X
Mejoramiento Mayor >3km					X
Mejoramiento					

Mayor	<3km						X
-------	------	--	--	--	--	--	---

gvv/90

ANEXO 1 (continuación)

Interrelaciones entre componentes, usuarios de los resultados
de los proyectos en los diferentes componentes

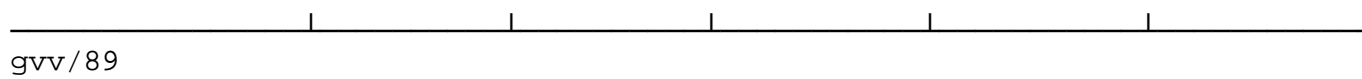
COMPONENTES Y TIPOS DE PROYECTOS	usuarios * intermedios * usuarios finales *				
	Planeación Dptal URPA Entidades Ejecutoras	Fondo DRI Otros proyectos DRI	Municipio Alcalde Concejo Municipal Of.de Plan. Municipal o asimilable	Organiza- ciones cam- pesinas Comités DRI Cooperati- vas	Unidades de produc- ción Hogares
CAMINOS VECINALES (Continuación)					
Puentes <20m					X
Puentes >20m					X
Cables Teleféricos					X
ACUEDUCTOS Y SANEAMIENTO BASICO					
Construcción de Acueductos					X
Mejoramiento de Acueductos					X
Disposición de Excretas					X
ACUICULTURA					
Fomento y Asistencia					

Técnica				x	
---------	--	--	--	---	--

gvv/90

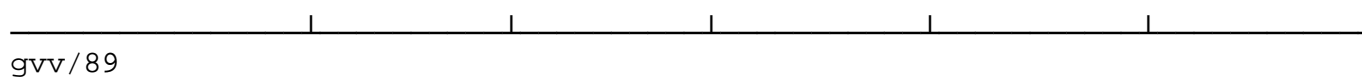
ANEXO 1 (continuación)
Interrelaciones entre componentes, usuarios de los resultados
de los proyectos en los diferentes componentes

COMPONENTES Y TIPOS DE PROYECTOS	<div> <div>usuarios intermedios</div> <div>* * *</div> <div>usuarios finales</div> </div>				
	Planeación Dptal URPA Entidades Ejecutoras	Fondo DRI Otros proyectos DRI	Municipio Alcalde Concejo Municipal Of.de Plan. Municipal o asimilable	Organiza- ciones cam- pesinas Comités DRI Cooperati- vas	Unidades de produc- ción Hogares
ACUICULTURA (continuación)					
Ajuste de Tecnología e Investigación		X			
MICROCUENCAS					
Elaboración de Planes de Manejo	X	X	X	X	
Preservación y Recuperación de Areas Críticas			X		X
PEQUEÑAS OBRAS HIDRAULICAS Y RIEGO					
Construcción de Pequeños Dis- tritos de Riego					X
Ampliación y Mejoramiento PDR					X



ANEXO 1 (continuación)
Interrelaciones entre componentes, usuarios de los resultados
de los proyectos en los diferentes componentes

COMPONENTES Y TIPOS DE PROYECTOS	<div> <div>usuarios</div> <div>intermedios</div> <div>*</div> <div>*</div> <div>*</div> <div>usuarios finales</div> </div>				
	Planeación Dptal URPA Entidades Ejecutoras	Fondo DRI Otros proyectos DRI	Municipio Alcalde Concejo Municipal Of.de Plan. Municipal o asimilable	Organiza- ciones cam- pesinas Comités DRI Cooperati- vas	Unidades de produc- ción Hogares
CESPAS					
Cespas				X	
FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL					
Capacitación a los Municipios			X	X	
Apoyo a la Preparación de Proyectos	X	X	X		
Capacitación del Fondo DRI		X			
Consultorías Varias	X	X			
Promoción del Programa		X			
Dotación de Recursos Físi- cos Fondo DRI		X			



ANEXO 2
Tipos y clases de proyectos, tipos de problemas,
consecuencias para la evaluación
sobre la marcha

COMPONENTES Y TIPOS DE PROYECTOS	CLASE DE PROYECTOS	TIPOS DE PROBLEMAS	CARACTERISTICA DE LA EVALUACION SOBRE LA MARCHA
ORGANIZACION Y CAPACITACION			
Organización y Promoción Comunitaria	simple	cuasi-estructurado/ concreto	flexibilidad
Promoción y Consolidación Formas Asociativas	simple	cuasi-estructurado/ concreto	flexibilidad
Capacitación Técnica y Empresarial	simple	cuasi-estructurado/ concreto	flexibilidad
Asesoría Legal Control y Seguimiento a FAS	simple	cuasi-estructurado/ concreto	flexibilidad
DESARROLLO TECNOLÓGICO			
Validación y Ajuste de Tecnología	complejo	cuasi-estructurado/ conocimiento	flexibilidad
Transferencia de Tecnología	complejo	cuasi-estructurado/ conocimiento	flexibilidad
Capacitación y Actualización de Extensionistas	simple	cuasi-estructurado/ conocimiento	flexibilidad

gvv/90

ANEXO 2 (continuación)
Tipos y clases de proyectos, tipos de problemas,
consecuencias para la evaluación
sobre la marcha

COMPONENTES Y TIPOS DE PROYECTOS	CLASE DE PROYECTOS	TIPOS DE PROBLEMAS	CARACTERISTICA DE LA EVALUACION SOBRE LA MARCHA
MUJER CAMPESINA			
Capacitación y Asistencia Técnica	simple	cuasi-estructurado/ concreto	flexibilidad
Asistencia Técnica Integral	semi-complejo	cuasi-estructurado/ concreto	flexibilidad
MERCADEO RURAL			
Proyectos Regionales de Comercialización	complejo	cuasi-estructurado/ concreto	flexibilidad
ABASTECIMIENTO DE BIENES BASICOS			
Proveduría para Minoristas	complejo	cuasi-estruct/ concreto	flexibilidad
Cooperativas de Tenderos y asociaciones de detallistas	complejo	cuasi-estructurado/ concreto	flexibilidad
CAMINOS VECINALES			
Construcción de vías >3km	complejo	estructurado/ concreto	flexibilidad mínima
Construcción de vías <3km	semi-complejo	estructurado/ concreto	flexibilidad mínima
Mejoramiento	semi-	estructurado/	flexibilidad

Menor	complejo	concreto	mínima
-------	----------	----------	--------

gvv/90

ANEXO 2 (continuación)
Tipos y clases de proyectos, tipos de problemas,
consecuencias para la evaluación
sobre la marcha

COMPONENTES Y TIPOS DE PROYECTOS	CLASE DE PROYECTOS	TIPOS DE PROBLEMAS	CARACTERISTICA DE LA EVALUACION SOBRE LA MARCHA
CAMINOS VECINALES (Continuación)			
Mejoramiento Mayor >3km	complejo	estructurado/ concreto	flexibilidad mínima
Mejoramiento Mayor <3km	semi-complejo	estructurado/ concreto	flexibilidad mínima
Puentes >20m	complejo	estructurado/ concreto	flexibilidad mínima
Puentes <20m	semi-complejo	estructurado/ concreto	flexibilidad mínima
Cables Teleféricos	semi-complejo	estructurado/ concreto	flexibilidad mínima
ACUEDUCTOS Y SANEAMIENTO BASICO			
Construcción de Acueductos	complejo	estructurado/ concreto	flexibilidad mínima
Mejoramiento y ampliación de Acueductos	semi-complejo	estructurado/ concreto	flexibilidad mínima
Disposición de Excretas	semi-complejo	estructurado/ concreto	flexibilidad mínima
ACUICULTURA			
Fomento y Asistencia Técnica	semi-complejo	cuasi-estructurado/ concreto	flexibilidad
Ajuste de	complejo	cuasi-	

Tecnología e Investigación		estructurado/ conocimiento	flexibilidad gvv90
-------------------------------	--	-------------------------------	-----------------------

ANEXO 2 (continuación)
Tipos y clases de proyectos, tipos de problemas,
consecuencias para la evaluación
sobre la marcha

COMPONENTES Y TIPOS DE PROYECTOS	CLASE DE PROYECTOS	TIPOS DE PROBLEMAS	CARACTERISTICA DE LA EVALUACION SOBRE LA MARCHA
MICROCUCENCAS			
Elaboración de Planes de Manejo	simple	estructurado/ conocimiento	flexibilidad mínima
Preservación y Recuperación de Areas Críticas	semi-complejo	estructurado/ concreto	flexibilidad mínima
PEQUEÑAS OBRAS HIDRAULICAS Y RIEGO			
Construcción de Pequeños Dis-tritos de Riego	complejo	estructurado/ concreto	flexibilidad mínima
Ampliación y Mejoramiento PDR	semi-complejo	estruct./concreto	flex. mínima
CESPAS			
Cespas	complejo	cuasi-estruct./ concreto	flexibilidad
FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL			
Capacitación a los Municipios	simple	cuasi-estructurado/ concreto	flexibilidad
Apoyo a la Preparación de Proyectos	simple	estructurado/ conocimiento	flexibilidad mínima
Capacitación del Fondo DRI	simple	cuasi-estruct./ concreto	flexibilidad

Consultorías Varias	simple	estructurado/ conocimiento	flexibilidad mínima gvv90
------------------------	--------	-------------------------------	------------------------------

FONDO DRI

ANEXO 3

**GUIA PARA EL ANALISIS CONTINUO DE LA PROBLEMÁTICA
CAMPESESINA A NIVEL DEPARTAMENTAL¹⁷**

SUBGERENCIA DE PLANEACION

BOGOTA, MARZO 1990

¹⁷

El anexo 3 contiene una versión revisada de un cuestionario reflejado en el Capítulo IV de la guía de planificación 1991. Este documento fue producido en 1988 y se enriqueció desde entonces con los aportes de funcionarios DRI y consultores. En el documento han trabajado: Santiago Rojas y Anibal LLano (Subgerentes de Planeación Fondo DRI), Joao Schneider y Hugo López (Convenio IICA), K. Geert van Vliet (Convenio Colombo-Holandés), Luis Carlos Burbano y Luis Carlos Castillo (especialistas de la subgerencia de planeación).

GUIA PARA EL ANALISIS CONTINUO DE LA PROBLEMÁTICA CAMPESENA A NIVEL DEPARTAMENTAL

I. PARTE: MARCO GENERAL PARA LA DEFINICION Y CARACTERIZACION DE LAS UNIDADES DE ANALISIS

Si bien el municipio y el departamento constituyen las unidades básicas de Planeación Operativa para el Fondo DRI, el análisis de la problemática campesina no debería agotarse en el examen de los agregados departamentales, por más completa y confiable que sea la información de que se disponga. Para mejor comprender la realidad campesina y promover su adecuado desarrollo, es necesario reconocer la diversidad. Esta constituye por lo general, una característica marcada de la economía campesina en el interior del espacio departamental.

Por otro lado, con el fin de ir ensamblando una visión dinámica e integral del conjunto de problemas y retos con que se enfrenta la economía campesina en el Departamento, también es necesario trascender el ámbito estricto del análisis municipal de la problemática, para no volver inmanejable la diversidad. Entre uno y otro de esos extremos, casi siempre es posible identificar agregados espaciales intermedios (grupos de municipios, de preferencia) de características internas más o menos homogéneas y que se diferencian de otros agregados en aspectos importantes de la realidad campesina.

Es importante que el producto de este esfuerzo de análisis contenga los elementos más críticos de esa diversidad y que ellos se vayan incorporando en las estrategias que el DRI-Regional deberá negociar y adelantar en las varias zonas campesinas del Departamento.

En esa dirección la primera parte de esta guía pretende lo siguiente:

- a) Sugerir a las instancias regionales para que inicien este ejercicio definiendo las principales zonas campesinas como las unidades de análisis de la problemática en el interior del Departamento, considerando los parámetros de homogeneidad/diversidad mencionados;
- b) Estimular la conformación progresiva de una base de información estadística y cartográfica, por zonas identificadas, útil y relevante para la gestión DRI-Regional (de allí salen los parámetros para medir cambios y evaluar los impactos generados por el

programa);

c) Establecer una estrategia para el análisis crítico y actualización periódica de esa información.

Para cumplir con lo anterior, la Gerencia Regional del DRI requiere una sólida y permanente integración con la URPA departamental, lo que además, le aseguraría a la estrategia DRI la necesaria complementariedad en la planificación del desarrollo sectorial.

Inversamente, el DRI-Regional puede cumplir un importante papel de apoyo a la función planificadora de la URPA, a nivel departamental, sobre todo en lo que se refiere al componente campesino.

En términos más operativos, el desarrollo de esta fase (condicionada a los avances ya realizados) podría obedecer a los siguientes pasos:

1. El punto de partida debería ser el análisis conjunto, URPA-FONDO DRI-Regional, del acervo de información sobre la economía campesina, disponible en esas Entidades u otras del caso;

2. Con base en criterios mutuamente acordados, el DRI y la URPA definen, siempre que la realidad lo justifique, los agregados municipales que conformarían zonas campesinas de características diferenciadas, para los efectos del PDIC;

3. Por procedimiento similar, también se identificarían las zonas de gran propiedad y/o agricultura comercial, cuando fuere del caso.

4. A continuación, delimitar en el mapa político departamental las zonas de economía campesina, gran propiedad y agricultura comercial, identificadas anteriormente. Así mismo ubicar las cabeceras municipales e incorporar la infraestructura vial existente (este mapa deberá integrar el documento síntesis de la problemática campesina)

5. Con la URPA y otras entidades del orden departamental, nacional y municipal, en posición de hacer aportes, analizar y realizar un balance crítico de la información estadística disponible y relevante para la caracterización de las zonas campesinas identificadas. (Puede ser importante la validación

de información clave con las organizaciones campesinas existentes en el Departamento).

6. Con base en lo que resulte de lo anterior, trazar una estrategia institucional y operativa, de carácter continuo para:

a. Organizar y sistematizar una base de datos sobre economía campesina para cada una de las zonas identificadas, y para el conjunto del Departamento.

b. Producir y sistematizar información complementaria a la disponible, cuando se necesario. (Ej.: fichas veredales) con el apoyo de las entidades que operan en el sector.

c. Mejorar la confiabilidad de la información existente y actualizarla periódicamente.

7. En la organización y sistematización de la base de información por municipio y zonas de economía campesina, es importante asegurar la posibilidad del análisis dinámico de la realidad. Es decir, tener en cuenta la evolución de los aspectos e indicadores de la economía campesina en el tiempo.

8. La labor de recolectar, organizar, sistematizar y suministrar la información estadística básica sectorial y que serviría a los propósitos de análisis e implementación de la política DRI, sería coordinada y ejecutada prioritariamente por la URPA departamental, conforme lo prevé el Sistema de Planeación Regional Nacional del Sector Agropecuario, del Ministerio de Agricultura.

II. PARTE: ANALISIS DE LA PROBLEMÁTICA CAMPESINA EN EL DEPARTAMENTO

A. INTRODUCCION

Tomando como base las zonas de economía campesina identificadas y delimitadas en su Departamento como producto de la primera parte de ese ejercicio, se sugiere ahora un esfuerzo de análisis y reflexión que les vaya acercando a los aspectos más críticos del desarrollo campesino en cada una de esas zonas. No se trata sencillamente de producir un documento-diagnóstico del sector campesino en el Departamento, sino de desarrollar entre los técnicos de la Gerencia Regional y de las entidades corresponsables por la implementación del PDIC, una actitud de análisis y evaluación continua de la problemática y del desarrollo campesino. El producto esperado es la mejora constante en la capacidad institucional de intervenir en favor de ese importante sector de la economía agraria del país.

El material y elementos de referencia para esta parte del trabajo incluye, entre otros.

- a. La información revisada y sistematizada durante la primera parte de ese ejercicio (resumen estadístico de los principales aspectos de las zonas campesinas identificadas).
- b. El reconocimiento y la experiencia de campo desarrollada por los técnicos del DRI y entidades del sector (inclusive universidades).
- c. Elementos documentales y posibles estudios relacionados con la problemática campesina en el Departamento (síntesis departamentales de años anteriores).
- d. Opiniones, testimonios y otros aportes que pueden resultar de la participación campesina en el proceso, a través de representantes de sus organizaciones y comunidades.
- e. Aportes proporcionados por las autoridades municipales y miembros del concejo.

B. PROPUESTA METODOLOGICA

La metodología para realizar el análisis propuesto deberá ajustarse a las circunstancias regionales, pero sin tergiversar en cuanto a la más amplia participación de los cuadros técnicos, representantes campesinos y autoridades municipales.

Como propuesta indicativa el proceso podría adelantarse de la siguiente forma:

Recolección de la Información:

Primaria: Se propone recoger la información primaria a través de talleres que operen por comisiones cada una con un tema específico: aspectos fisiográficos y espaciales, aspectos demográficos, tecnología y producción campesina etc. La información recolectada en los talleres debe ser grabada

Secundaria: Hacer una revisión de la literatura conocida a nivel regional sobre las sociedades campesinas.

Cartografía: Contemplar dos aspectos. (1) Una revisión de la cartografía producida por el IGAC y otras instituciones como la URPA. (2) En la medida de lo posible traducir en mapas la información que por su carácter es susceptible de este tratamiento. Por ejemplo, la red vial, la red de electrificación y de los sistemas de agua potable etc. pueden ser representados a través de mapas. Este recurso metodológico tienen la virtud de poder visualizar los problemas: concentración de la estructura vial, zonas incomunicadas, regiones no electrificadas etc. Por otra parte, desde el punto de vista de la comparación en el tiempo es un medio muy ágil para observar los cambios producidos.

Asistentes:

Los asistentes deben ser aquellos funcionarios, investigadores y líderes campesinos, no necesariamente vinculados con el DRI, que tengan un real conocimiento de las economías campesinas. Habría que pensar en privilegiar a los técnicos, extensionistas y promotores que por el tipo de trabajo que realizan tienen un contacto directo con las comunidades campesinas. A estos funcionarios se les debe informar con anticipación que han sido invitados a este taller por el conocimiento que poseen de determinada problemática. La

invitación puede ser acompañada de la información pertinente donde se le adelanta al funcionario los temas sobre los cuales se le pide una reflexión y que en la medida de lo posible elabore antes del taller un material escrito al respecto. Tal vez sería conveniente antes de iniciar el taller dar una instrucción a los participantes sobre elementos conceptuales de las economías campesinas.

Visitas a Terreno

Donde sea necesario hacer visitas de campo en cada una de las zonas campesinas consideradas, estimulando la participación de representantes de las comunidades y organizaciones campesinas y de las autoridades municipales

Producto del Ejercicio

Con base en los resultados y aportes recogidos, y con el apoyo de las universidades se elaboraría un documento-síntesis final al cual se buscaría dar la más amplia divulgación en el Departamento.

C. GUIA DE PREGUNTAS-VARIABLES DE SINTESIS Y FUENTES DE INFORMACION PARA EL ANALISIS DE LA PROBLEMÁTICA CAMPESINA EN EL DEPARTAMENTO

La guía de preguntas que se adelanta a continuación tiene el propósito de orientar la reflexión sobre la problemática y la elaboración y actualización continua de una síntesis departamental de esa problemática, como parte integrante del Sistema de Planeación del Fondo DRI.

No se trata pues de una encuesta convencional donde cada pregunta tiene que obtener una respuesta. Sólo se requiere enfocar los aspectos que más caracterizan el problema en cada zona campesina identificada en el interior del Departamento.

Por otro lado, pese a la extensión de la guía, puede haber aspectos pertinentes al análisis de la realidad local o regional, los cuales deben considerarse, aunque no estén mencionados en el cuestionario.

Finalmente, el enfoque que se requiere privilegiar en este análisis no es el de enfatizar la pregunta "Qué ocurre" sino: "De todo lo que ocurre, cuál aspecto es particularmente problemático y cómo puede actuar el DRI sobre ello?". Por ejemplo, no interesa saber si llueve o no llueve en la zona,

sino si la presencia o ausencia de lluvia es problemática: inundaciones. pérdidas de cosechas, sequía prolongada, etc.

Las preguntas se refieren a los varios aspectos de la problemática campesina, como sigue:

1. Aspectos Fisiográficos y Espaciales

1.1 Cuáles parámetros fisiográficos (clima, altura, relieve, suelos, disponibilidad de aguas, etc.) constituyen limitantes críticos al desarrollo campesino en esta zona?. Qué proporción de las familias campesinas o explotaciones se ven afectadas por el problema?

Variables de Síntesis

(factores adversos/favorables)

- Clima
- Relieve
- Tipo y calidad de suelos
- Hidrografía
- Tasas de erosión
- Número de familias ubicadas en zonas con problemas fisiográficos de importancia.
- Existencia de zonas de reserva natural

Fuentes de Información

- ICA
- URPA
- IGAC
- INDERENA
- Funcionarios
- Estudios disponibles

1.2 Existe una problemática ambiental en esta zona?. Cuáles son sus características más importantes?. Analice las principales causas: fragilidad natural del ecosistema, mal manejo de cuencas y microcuencas hidrográficas; deforestación por expansión de la frontera agrícola o por tala indiscriminada; contaminación por desechos industriales o por uso indebido de agrotóxicos; deterioro de la capacidad productiva por inadecuado manejo de los suelos, relación con la estructura de tenencia de la tierra en la zona; con la adopción de tecnologías o sistemas de producción inadecuados y predatarios de los recursos naturales.

Variables de Síntesis

- Problemas de orden ambiental
- Deforestación (deforestación, erosión, aguas, deterioro del suelo)

Fuentes de Información

- ICA
- INDERENA
- URPA
- Universidades
- Funcionarios
- Estudios disponibles

1.3 Existe oferta y viabilidad para la implementación de soluciones tecnológicas que aseguren un uso durable de los recursos naturales?

Variables de Síntesis

- (Déficit de)/ paquetes tecnológicos (disponibles) por tipo de productos
- (Déficit de) Paquetes tecnológicos adoptados en la zona

Fuentes de Información

- ICA
- URPA
- EDO
- INDERENA
- Universidades

1.4 Desde el punto de vista espacial los parámetros de ubicación, distancia y condiciones de acceso hacia los centros de comercialización y otros servicios sociales y de apoyo a la producción, constituyen factores que limitan o potencian la producción y el desarrollo campesino ?. Explique

Variables de Síntesis

- Zonas para las cuales existen dificultades de accesibilidad y distancia a los epicentros de comercialización y otros servicios de apoyo a la producción

Fuentes de Información

- Funcionarios de campo
- Estudios disponibles
- Ficha veredal

1.5 Si existen áreas de fricción entre la economía campesina y sectores de gran propiedad o agricultura comercial, cuáles son las causas?

Variables de Síntesis

- Conflictos
- Objetos de los conflictos (laborales, tierra, agua)

Fuentes de Información

- Funcionarios
- Estudios disponibles

1.6 Si existen en la zona frentes de expansión de la frontera agrícola, qué problemas específicos se presentan en estas áreas?

Variables de Síntesis

- Zonas de colonización
- Tasas de expansión de frontera agrícola
- Tipos de conflictos en zonas de colonización

Fuentes de Información

- URPA
- INCORA
- INDERENA
- IGAC
- Funcionarios

2. Aspectos Demográficos.

2.1 El análisis de los principales indicadores demográficos debe permitir identificar alguna característica o tendencia crítica, capaz de afectar las posibilidades del desarrollo campesino; qué implicaciones tienen estas tendencias encontradas para la estrategia DRI ? (ejemplo: desbalance por edad o sexo)

Variables de Síntesis

- Desbalances observados en las cifras de población rural por edad y sexo
- Estructura demográfica por grupos etarios (evoluciones preocupantes de las pirámides poblacionales)

Fuentes de Información

- Censo Nacional de población de 1985
- Ficha veredal
- Estudios disponibles

2.2 Existen movimientos migratorios significativos?. Caracterice sus flujos y analice las causas y tendencias, considerando factores de atracción (grandes obras civiles, enclaves agrícolas, dinamismo urbano, minería) y de expulsión (concentración de la tierra, conflictos laborales y políticos, excesivo minifundio, degradación de los recursos naturales, depresión económica, problemas de orden público)

Variables de Síntesis

- Tasa de crecimiento de la población rural
- Población migrante
- Población inmigrante

Fuentes de Información

- Censos Nacionales de Población
- Encuesta Nacional de Hogares Rural del DANE
- Funcionarios
- Estudios disponibles

2.3 Qué impactos producen estos movimientos migratorios en la demanda y disponibilidad de alimentos, en la producción campesina en general, en los niveles salariales y en la división del trabajo en el interior de la familia campesina?

Variables de Síntesis

- Déficit de alimentos
- Nivel de los salarios

Fuentes de Información

- URPA
- DANE
- Misión de Estudios Agropecuarios
- Ficha veredal
- Funcionarios

2.4 El estudio de la composición demográfica actual de la región, así como las tendencias analizadas hacen preveer problemas graves para el futuro ? (falta de alimentos, aumento en la presión sobre la tierra o abandono de tierras, disgregación familiar). Cuáles medidas habría que tomar para evitar que esos problemas tomen dimensiones luego incontrolables ?

Variables de Síntesis

- Producción futura de alimentos (se prevee aumento- disminución)

Fuentes de Información

- URPA
- Ficha veredal
- Funcionarios
- Estudios disponibles

3. Organización de la Producción Campesina.

Para hacer más efectiva la gestión regional del desarrollo integral campesino es indispensable que vayamos construyendo

claridad respecto a las condiciones objetivas que delimitan o potencian las posibilidades de ese desarrollo. Como la estrategia DRI está enfocada a reforzar la base productiva del sector campesino y a mejorar las condiciones de su inserción en el mercado, entonces se nos impone avanzar en nuestra capacidad de identificar y comprender los limitantes más críticos en las varias etapas del proceso de producción campesino. Consideramos que este proceso corresponde al circuito completo de la producción, circulación y realización de excedentes en el marco de la economía campesina y que este debe ser el eje de nuestro análisis.

Sin dejar de relieves la necesaria interrelación entre las partes y la atención prioritaria a aquellos aspectos más críticos de la problemática en cada zona considerada, se propone ordenar la reflexión de acuerdo a los siguientes subtemas:

- i. El proceso y las condiciones de producción de excedentes;
- ii. El manejo, destino y apropiación de los excedentes generados;
- iii. Las posibilidades de acumulación y reinversión de excedentes.

3.1 El Proceso y las Condiciones de Producción de Excedentes Campesinos.

3.1.1 Estructura de Tenencia:

Qué incidencia tienen las formas precarias de tenencia de la tierra en esa región? (ocupaciones, parcerías, concesiones, etc.). De qué forma y en qué medida limitan y condicionan el proceso productivo?. Cómo afectan la capacidad de generar y retener excedentes económicos ?.

Variables de Síntesis

- Unidades económicas con tierra en propiedad
- Unidades económicas con tierra en aparcería
- Unidades económicas con tierra en arriendo
- Unidades económicas con tierra en colonato

Fuentes de Información

- IGAC
- URPA
- Ficha veredal
- Estudios disponibles
- Funcionarios

3.1.2 Tamaño y Calidad del Recurso Tierra:

Cuáles condiciones tales como el tamaño de las tierras, calidad de los suelos, topografía (pendientes acentuadas), clima (sequías prolongadas, inviernos muy severos, etc.), constituyen limitantes críticos al desarrollo de la producción campesina?. Existe alguna tendencia preocupante hacia el futuro? Cómo contrarrestarla?

Variables de Síntesis

- Distribución por medidas de tamaño de las formas de tenencia
- Tipos agrológicos predominantes
- Niveles de pluviosidad
- Topografía (pendiente, ondulada, quebrada)

Fuentes de Información

- IGAC
- HIMAT
- URPA
- Ficha veredal
- Estudios disponibles

3.1.3 Estructura de Oferta y Demanda de Fuerza de Trabajo:

Cuál es la importancia relativa de las principales formas de trabajo? (familiar, asalariados permanentes, temporales, "mano devuelta", "minga", etc.). Existe en la zona algún problema crítico de déficit o desempleo estructural o coyuntural de mano de obra? Cuáles son sus causas y qué tendencias se pueden observar? Existe alguna necesidad sentida de capacitación de la mano de obra? (ejemplo: gestión empresarial, agricultura de riego, etc.).

Variables de Síntesis

- Proporción fuerza de trabajo asalariada
- Proporción fuerza de trabajo familiar
- Empleo rural

Fuentes de información

- Censo Nacional de Población DANE 1985 (empleando las categorías usadas por la CIUOC y adaptadas por el DANE: asalariado, empleado, cuenta propia, patrón empleador).
- Misión de Estudios del Sector Agropecuario.
- Estudios disponibles
- Funcionarios

3.1.4 Financiación de la Producción.

El acceso al crédito institucional es una condición crítica para viabilizar la producción ? Comente. Cuáles son las

principales inadecuaciones del crédito institucional a las condiciones de la producción campesina? (Oferta insuficiente, inoportunidad, exceso de trámites burocráticos, plazos y-o períodos de gracia inadecuados, tasas de interés, etc.). En qué medida está el acceso al crédito condicionado por el tamaño y la tenencia de la tierra? Los problemas de cartera morosa han tendido o tienen dimensiones preocupantes? Cuáles son las causas ?

Qué importancia tiene el crédito informal y en qué forma condiciona la producción y la comercialización? (ejemplo: préstamos dirigidos a determinado renglón, o vinculados a la venta del producto financiado a precios pre-establecidos).

Variables de Síntesis

Para crédito institucional (información oficial) e informal (estimaciones):

- Líneas de crédito disponibles
- Cobertura del crédito: montos del crédito colocado y número de beneficiarios
- Trámites para acceder al crédito
- Tasas de interés, período de gracia

Fuentes de Información

- DRI
- CAJA AGRARIA
- Fondo Financiero Agropecuario
- Funcionarios
- Estudios disponibles

3.1.5 Tecnología y Producción Campesina

3.1.5.1 Qué tendencias presenta la estructura productiva en términos de los binomios: Diversificación vs. especialización de la producción, producción de alimentos vs. materias primas y-o productos de exportación. Cómo las evalúan

Variables de Síntesis

- Cultivos en los cuales hubo cambios tecnológicos importantes
- Entidades o factores que asociados con el cambio técnico

Fuentes de Información

- Conocimiento de los funcionarios
- ICA
- URPA

3.1.5.2 Cuáles son problemas tecnológicos críticos en lo que se refiere a cultivos anuales, perennes, pecuaria, actividades forestales, pesca artesanal, acuicultura, manejo del suelo y

medio ambiente? Cambios tecnológicos importantes y su impacto (negativo o positivo) sobre la capacidad productiva de la economía campesina y el medio ambiente?

Variables de Síntesis

- Principales problemas tecnológicos de economía campesina
- Casos en que hay evidencias de relación entre paquetes tecnológicos recomendados y resultados de deterioro ecológico

Fuentes de Información

- Conocimiento funcionarios
- Conocimiento productores
- ICA
- Diagnósticos PLANTRA

3.1.5.3 Existe en la zona un problema crítico de oferta de tecnología adecuada que limite la producción de excentes? O por otra, el problema es de transferencia (asistencia técnica, divulgación, etc.) de paquetes o soluciones tecnológicas ya ajustadas y validadas para las condiciones de la producción campesina? En qué forma y medida los limitantes ya señalados (tenencia y tamaño de las explotaciones, condiciones físicas, disponibilidad de crédito, mano de obra, etc.) afectan la posibilidad y la dirección del progreso técnico? Puede afirmarse que existe una estructura y un compromiso institucional para promover un desarrollo tecnológico adecuado y al alcance de los campesinos?

Variables de Síntesis

- No de centros y entidades que adelantan investigación en producción campesina (déficit de oferta organizacional)
- No y características de paquetes tecnológicos para economía campesina por entidad
(Dibujar mapa de zonas atendidas por entidad y número de usuarios por entidad)

Fuentes de Información

- ICA
- ONG
- Conocimiento funcionarios
- Conocimiento productores
- Diagnósticos PLANTRA

3.1.5.4 Cuáles son los problemas más apremiantes en cuanto a los insumos necesarios para la producción ? (disponibilidad oportuna, calidad, costos, transportes, etc.). Qué alternativas se tienen para resolverlos y qué puede hacer el Fondo DRI en ese sentido? Qué tendencias se observan? En cuanto a la distribución de los insumos: se encuentra monopolizada o hay una estructura competitiva?

Variables de Síntesis

- Insumos más con mayores costos
- Calidad de los insumos (Identificar los insumos con mayores problemas de calidad para las diferentes fases del proceso productivo)
- Accesibilidad a los insumos (identificar insumos más inaccesibles)

Fuentes de información

- Agropuntos
- Funcionarios técnicos, extensionistas

3.2 El Manejo, Destino y Apropiación de los Excedentes generados - Circulación de los Excedentes

3.2.1 Cosecha y post-cosecha

Cuáles son los principales problemas que tienen los campesinos en la fase de cosecha ? (mano de obra, maquinaria apropiada, transporte a la casa, condiciones climáticas, plagas etc.) Qué tan crítico es el problema de la falta de medios de conservación y manejo post-cosecha en la finca, o la carencia de centros de acopio y almacenamiento local y regional? Las pérdidas físicas de producción resultan significativas en esa fase? Qué porcentaje? Cuáles las principales causas?

Variables de Síntesis

- Pérdidas de producción por productos en manejo de cosecha (volumen y porcentaje)
- Factores que determinan las pérdidas

Fuentes de información

- Funcionarios extensionistas
- Estudios disponibles
- Diagnósticos ICA
- Productores

3.2.2 Relaciones entre el Sistema de Comercialización, el Mercado y la Economía Campesina

Es necesario tener un claro conocimiento de la naturaleza de estas relaciones, causa-efecto y su peso relativo en el problema general de la comercialización en los excedentes de producción y los ingresos derivados por la venta de los mismos. En primer lugar, las condiciones de producción (pequeños excedentes por unidad de explotación, atomización geográfica, heterogeneidad, calidad y presentación, oferta

indivifual, etc.) son las determinantes de los problemas de la comercialización? O es la estructura del mercado (desequilibrios entre las fuerzas de oferta y damanda) la que impide racionalizar el proceso de comrcialización a nivel rural?

Cuáles son y cómo funcionan los circuitos de comercialización predominantes en las zonas campesinas del departamento? Cuál es la posibilidad de introducir circuitos cortos? En qué condiciones (con qué poder de negociación) se articulan los campesinos a esos circuitos? Cuáles son los principales artificios de apropiación de excedentes de producción utilizados por los agentes de comercialización? (procesos de clasificación y medición de productos, costos de fletes y empaques, mecanismo de financiación y fijación de precios, venta de insumos y bienes básicos, etc.). Es posible lograr la organización campesina para aumentar la capacidad de agragación de la oferta y la intervención en el mercado? Se puede establecer metas de incremento en el margen (de precios) apropiados por el campesino? Cuánto sería el incremento posible?

Variables de Síntesis

- Circuitos de comercialización por productos campesinos principales
- Problemas en los circuitos de comercialización (comparar márgenes de comercialización nacional y departamental en los diferentes productos)

Fuentes de Inforamción

- Estudios disponibles
- Conocimiento funcionarios

3.2.3 Procesamiento y Agroindustria

La agregación del valor a través de actividades de procesamiento y transformación agroindustrial, con frecuencia se presenta como una alternativa para el desarrollo de la economía campesina. Pero dicha alternativa está frecuentemente condicionada a los siguientes aspectos:

- están agotadas las opciones de venta del producto en sus condiciones naturales (cómo se cosecha?).
- El mercado demandante exige y paga procesos de clasificación, empaques y presentación?
- En que plazo (años) es posible cambiar e incrementar la

producción como generalmente se requiere en avanzados procesos agroindustriales? O qué grado de procesamiento y transformación se puede hacer en las zonas de economía campesina? Qué acción externa del Estado y la industria se requiere?

Variables de Síntesis

- Productos que poseen procesos agroindustriales
- Tipos de procesos agroindustriales
- Maquinaria utilizada (manual, motriz, animal)
- Productos potencialmente susceptibles de agroindustria
- Obstáculos que impiden procesos de agroindustrialización de productos susceptibles de tales procesos

Fuentes de Información

- URPA
- Funcionarios
- Estudios disponibles

3.2.4 Exportaciones

En el mismo sentido, es posible que en un momento determinado, el mercado externo sea la opción para el desarrollo de la economía campesina. En dicho caso, las preguntas anteriores son igualmente válidas.

Variable de Síntesis

- Productos primarios o procesados de origen campesino que son exportados (volúmenes y destino)
- Productos primarios y procesados de origen campesino susceptibles de ser exportados

Fuentes de Información

- URPA
- PROEXPO
- IMCOMEX
- Funcionarios
- Estudios disponibles

3.2.5 Capacidad Institucional

Existe claridad institucional sobre la naturaleza y gravedad de esos problemas? Qué soluciones se están proponiendo y cuál es el grado de consciencia y movilización (participación) campesina en su apoyo? En general, puede decirse que existe en esa zona un margen significativo de excedentes apropiados por agentes externos que podrían revertir a los campesinos? Explique.

3.3 Acumulación y Reinversión de los Excedentes

Con base en el análisis anterior, sintetizar los principales factores que impiden o limitan la retención de excedentes económicos por parte del productor campesino. Aunque pequeños, puede decirse que resutan excedentes al final del ciclo productivo? En ese caso, puede identificarse algún proceso sostenido de acumulación de capital (evidenciados en reinversiones productivas como sistemas de riego, maquinaria, mejora del hato ganadero, etc.). La absorción de nuevas tecnologías y las formas de crédito a que tuvieron acceso los campesinos durante los últimos 10-15 años condujeron a la acumulación o desacumulación del sector? En cuanto a las potencialidades que presenta la economía campesina en la zona, de acuerdo a su apreciación, la acumulación y el progreso técnico y socio-económico constituye una posibilidad concreta?

4. Acceso a- y Calidad de los Servicios Básicos

En cuanto a vivienda, salud, agua potable, educación, energía, vías, cultura, deporte, recreación:

Dónde están y en qué consisten las mayores deficiencias en la existencia, cobertura y el estado de la infraestructura física (aulas, centros de salud, acueductos, telefonía, electrificación, vías de acceso etc.) ?

Dónde están y que consisten los principales problemas en cuanto al funcionamiento y el uso de esa infraestructura física? (Hay maestros, materiales educativos, enfermeras, médicos, droga? Se dispone de fondos para operación, mantenimiento, desplazamiento de personal y supervisión?).

En qué medida estas deficiencias en la infraestructura física y su mal funcionamiento están afectando la capacidad productiva, el manejo y las condiciones de apropiación de los excedentes, y la calidad de la vida de las comunidades campesinas?

Variables de Síntesis

- Características y calidad de la vivienda
- Principales causas de morbi-mortalidad
- Cobertura y calidad de los servicios de salud
- Adecuación de los servicios de salud a las condiciones socio-culturales de la zona
- Oferta y calidad del agua
- Déficit de aulas
- Déficit de maestros
- Adecuación de los servicios de educación a las condiciones socio-

- culturales de la zona
- Déficit de electrificación
 - Cobertura de vías
 - Déficit de vías
 - Déficit en instalaciones de recreación

Fuentes de Información

- Censo Nacional de Población 1985
- Diagnósticos SSS
- Diagnósticos entidades encargadas electrificación
- Diagnósticos entidades encargadas vías
- Diagnósticos entidades encargadas educación
- Diagnósticos entidades encargadas recreación

5. Aspectos Políticos

5.1 Identifique las principales fuerzas socio-políticas, culturales y religiosas con capacidad de actuar sobre la problemática campesina. Considere:

5.1.1 Instituciones del Estado:

Aparato político-administrativo (goberación, alcaldías); aparato legislativo (asambleas, concejos); instituciones técnicas (SENA, ICA, HIMAT, corporaciones regionales etc.)

5.1.2 Organizaciones político partidarias:

Partidos y agrupaciones políticas formales e informales

5.1.3 Organizaciones Gremiales y Sindicales:

Sindicatos de trabajadores rurales, organizaciones campesinas, Comité de Cafeteros, Gremios de Ganaderos, arroceros, de industriales, comerciantes, etc.

5.1.4 Organizaciones Comunitarias:

Juntas de acción comunal, comités municipales, veredales, etc.

5.1.5 Organizaciones Religiosas:

Otras organizaciones no gubernamentales, ONG.
Empresas industriales, comerciales o de servicios de nivel local, regional, nacional, multinacional.
Otras (precisar, si es del caso)

5.2 Cuál es el peso relativo de esas fuerzas (considere las principales) en cuanto a su capacidad de bloquear o impulsar cambios en los principales parámetros de la problemática campesina? Cómo pueden afectar aspectos como:

5.2.1 El acceso de los productores campesinos a los medios de producción (tierra, crédito, tecnología, etc.)

5.2.2 La repartición sectorial y espacial del gasto departamental (en servicios básicos, por ejemplo)?

5.2.3 El dominio sobre los circuitos de comercialización de la producción campesina, de los insumos de bienes básicos?

5.2.4 El control de los canales y medios de comunicación y las condiciones de participación comunitaria campesina?

5.2.5 La viabilidad de los distintos proyectos de inversión DRI en la zona?

5.3 De qué manera y con qué intensidad se ve afectada la economía campesina por la forma violenta como se presentan los conflictos de intereses en esa región? (abandono-venta de tierras, procesos de concentración económica, desarticulación de la producción o del comercio, violación de los derechos humanos, etc).

5.4 En cuanto al Proceso de Descentralización:

De acuerdo a su apreciación, cuáles son los puntos fuertes-débiles en cuanto a la capacidad de identificación de problemas, búsqueda de soluciones, diseño e implementación de medidas de política y de proyectos en favor de la economía campesina en los municipios con fuerte presencia campesina?

Cómo evalúa la capacidad de participación campesina (organizaciones formales o representantes de las comunidades) en el proceso de toma de decisiones sobre los proyectos de inversión prioritarios para la solución de sus problemas.

Variables de Síntesis

- No de alcaldes que han tomado la iniciativa de adelantar proyectos DRI
- Espacio dado a los problemas de economía campesina en los planes de desarrollo municipal
- Ejecución de proyectos en áreas rurales
- Funcionamiento del Comité DRI Municipal
- Organizaciones campesinas, representatividad y capacidad de acción

- Fuentes de Información
- SENA
- Dirección Regional DRI
- Planes de Desarrollo Municipal
- Conocimiento funcionarios
- Líderes campesinos

III. PARTE: ANÁLISIS CRÍTICO DE LA RESPUESTA INSTITUCIONAL, ESPECIALMENTE DEL FONDO DRI: ACIERTOS Y DIFICULTADES

En esta parte de la guía se propone un esfuerzo de reflexión crítica, especialmente a los funcionarios de la Regional DRI, para que identifiquen y analicen los principales factores que han afectado positiva o negativamente la capacidad del DRI para implementar los elementos básicos de su filosofía y obtener los impactos deseados en cuanto a los varios aspectos críticos de la problemática analizada en la parte anterior.

Considerando la trayectoria DRI en el conjunto del departamento durante los últimos años:

1. Qué impactos positivos importantes se han logrado en las áreas de actuación del DRI? Qué peso tienen ellos en el conjunto del sector campesino en el Departamento? Cómo lograr mantenerlos, ampliarlos o multiplicarlos?

2. Si hubo impactos negativos, cómo se podrían corregir, disminuir y prevenir en el futuro?

3. Cuáles son y dónde están los principales problemas para la obtención de los impactos deseados? Ejemplos de preguntas más específicas para el análisis:

- Por qué el montaje de los servicios de salud o la construcción del acueducto no ha disminuido la morbilidad?

- Por qué la construcción de vías hacia las veredas no contribuyó a "desembotellar" la región, ni condujo a una mejora en los términos de intercambio, vía rebaja en los costos de transporte? Quiénes fueron los beneficiarios?

- Qué tipo de usuarios está conectado a las redes de electrificación? Contribuyó la electrificación al montaje

de actividades de beneficiamiento o transformación agroindustrial?

- Por qué los productores campesinos no absorbieron los paquetes tecnológicos desarrollados y ajustados con los recursos del DRI?

- Por qué los centros de acopio no produjeron mejoras significativas en la comercialización de los productos campesinos?

4. El impacto deseado con la implementación de los proyectos estaba claramente definido? Era conocido por las instituciones ejecutoras y comunidades beneficiarias? Cómo fue el proceso de interpretación del problema y definición del proyecto y del impacto buscado?

5. Dónde y por qué ha fallado-acertado el DRI-Regional y Central en relación a aspectos como:

- Administración y flujo de los recursos financieros (volumen, oportuna disposición, etc).

- En cuanto a la disponibilidad y calidad de sus recursos humanos?

- En cuanto a la metodología y estrategia de trabajo?

- En la interpretación de la problemática, definición de objetivos y diseño de los proyectos (soluciones)?

- En el análisis y concertación con las otras fuerzas sociales-económicas en capacidad de afectar (favorecer-obstaculizar) la ejecución de los proyectos y la obtención de los impactos deseados?

6. Qué factores externos (los que no están bajo control del DRI) intervinieron en la realización de los objetivos e impactos deseados? (situación fronteriza, graves anomalías climáticas, ubicación geográfica desfavorable, cambios en las políticas macro, problemas de orden público, etc.)?

7. Cuáles han sido las principales dificultades en la participación y concertación con los usuarios del Programa DRI en la fase de identificación y priorización de los problemas e ideas de proyectos de inversión a nivel municipal y regional? Quiénes fueron los interlocutores campesinos en esa

concertación ? (ANDRI, ANUC, JAC, Sindicatos rurales, representantes veredales, municipales, etc.?)

8. Cómo evalúan la participación-concertación con las autoridades municipales y su mediación con las comunidades campesinas?

9. Cuáles han sido las principales dificultades en la coordinación interinstitucional?

10. Las entidades-organizaciones campesinas-autoridades municipales habían participado en el análisis y compartían los aspectos más críticos de la problemática campesina municipal y regional? Hubo acuerdo para la definición de las estrategias a seguir? Cómo se produjo este acuerdo?

11. En qué medida la mayor participación de los usuarios DRI y sus organizaciones tuvo efectos favorables en la obtención de los objetivos del Programa?

IV. PARTE: PRIORIZACION DE PROBLEMAS Y LINEAS DE ACCION PRIORITARIAS POR ZONAS CAMPESINAS A NIVEL DE DEPARTAMENTO

A. INTRODUCCION

El ejercicio de análisis y reflexión sobre la problemática campesina y la capacidad de respuesta DRI no puede agotarse en un enunciado genérico de los problemas identificados y de las posibles soluciones a esos problemas. En la perspectiva del sistema de planificación que se está impulsando en el Fondo DRI, la identificación y análisis del problema integra el mismo proceso de identificación de solución del problema. Es por eso que la última parte del ejercicio que se está proponiendo tiene que encaminarse a sistematizar y ordenar los elementos críticos de la realidad analizada e ir conformando el escenario para el despegue del proceso de planificación operativa anual del DRI.

En la medida de lo posible, este marco de referencia debería estructurarse con base en la zonificación de la economía campesina a que se haya llegado al inicio de este trabajo.

Las estrategias de acción deberían en lo posible, ordenarse de acuerdo a las prioridades que se deduzcan del análisis. No se trata de hacerlas corresponder directamente a cada uno de los problemas críticos mencionados. (Una estrategia puede resolver varios problemas críticos a la vez).

Se sugiere el siguiente modo de presentación:

DEPARTAMENTO X ECONOMIA CAMPESINA: PROBLEMAS DE CARACTER DEPARTAMENTAL: PRINCIPALES ESTRATEGIAS Y PROYECTOS VIABLES			
PRINCIPALES PROBLEMAS	ESTRATEGIA	PROYECTOS	ENTIDAD RESPONSABLE

ZONA B			
ZONA A			
PRINCIPALES PROBLEMAS DE ORDEN ZONAL O MUNICIPAL	ESTRATEGIA	PROYECTOS	ENTIDAD RESPON- SABLE

FONDO DRI

ANEXO 4
SUGERENCIAS DE INDICADORES DE EVALUACION
DE EFECTOS E IMPACTOS (CRITERIOS DE EXITO)
POR TIPO DE PROYECTO¹⁸

DOCUMENTO PRELIMINAR

SUBGERENCIA DE PLANEACION

BOGOTA, MARZO 1990

¹⁸

Documento elaborado con base en información suministrada por los especialistas de la Subgerencia de de Operaciones. Sujeto a modificaciones.

TIPOS DE PROYECTOS, CRITERIOS DE EXITO
VERIFICADORES

COMPONENTE TIPO DE PROYECTO	CRITERIOS DE EXITO A NIVEL DE EFECTOS O IMPACTOS	VERIFICADORES O FUENTES DE INFORMACION
ORGANIZACION Y CAPACITACION		
Organización y Promoción Comunitaria	-comité DRI participando en la concertación del Plan Operativo Anual	-actos del Comité -reportes asistente DRI
Promoción y Consolidación Formas Asocia- tivas	-consolidación base social -incremento base social -renovación dirigencia -participación FAS en proyectos regionales de comercialización	-participación en una asam- blea -registros de socios -evolución composición junta directiva -proyectos presentados
Capacitación Técnica y Empresarial	-usuario conoce su nivel de endeuda- miento -sabe calcular estructura de costos de producción y precios de venta -domina técnicas de gestión de fincas -tiene conocimientos técnicos en produc- ción y manejo -mejora presentación calidad producto -mejora clasificación o precio producto -aumenta productividad	-Informe Caja Agraria -reportes de cooperativa o intermediario -registros de participación satisfactoria -informes CRECED -informes entidad ejecutora de A.T.

TIPOS DE PROYECTOS, POSIBLES CRITERIOS DE EXITO
Y VERIFICADORES

COMPONENTE	CRITERIOS DE	VERIFICADORES
------------	--------------	---------------

TIPO DE PROYECTO	EXITO A NIVEL DE EFECTOS O IMPACTOS	O FUENTES DE INFORMACION
Asesoría Legal Control y Seguimiento a FAS	-consolidación base social -tasa participación en asambleas -reglamentación elaborada y adoptada -conocimiento legal y contable adquirido -reglamentación adoptada -aumento base social -recuperación finanzas	-registros socios -participación en una asamblea -actas asamblea -actas Junta Directiva -registros de participación satisfactoria -balances anuales -libros de contabilidad
DESARROLLO TECNOLOGICO		
Validación y Ajuste de Tec- nología		
Transferencia de Tecnología		
Capacitación y Actualización de Extensionistas		

TIPOS DE PROYECTOS, POSIBLES CRITERIOS DE EXITO
Y VERIFICADORES

COMPONENTE TIPO DE PROYECTO	CRITERIOS DE EXITO A NIVEL DE EFECTOS O IMPACTOS	VERIFICADORES O FUENTES DE INFORMACION
MUJER CAMPESINA		
Capacitación y Asistencia	-aprobación documento	-carta de aproba- ción

Técnica	de diagnóstico -reuniones se organizan por iniciativa participantes -consolidación o aumento base social -perfiles de proyectos alter- nativas produc- tivas aceptadas por FONDO DRI -marcha satisfactoria de los proyectos generados gracias a esta fase	-reportes entida- des -actas -registros de socias -plan operativo -reportes sistema control y evaluación DRI
Asistencia Técnica Integral*	-generación de ingresos -mejora de tecnología -obtención personería jurídica -formalización asambleas -adquisición técnicas de mercadeo -participantes saben gestionar propios créditos	-informes conta- bles -revisión ocular -cifras de ventas -actas respectivas -actas asamblea -documentos de crédito

*véase también mercadeo rural

TIPOS DE PROYECTOS, POSIBLES CRITERIOS DE EXITO Y VERIFICADORES

COMPONENTE TIPO DE PROYECTO	CRITERIOS DE EXITO A NIVEL DE EFECTOS O IMPACTOS	VERIFICADORES O FUENTES DE INFORMACION
MERCADERO RURAL (vale para Abastecimiento de Bienes Básicos, PMA, CESPAS y comercialización proyecto mujer)		
Proyectos Regionales de Mercadeo rural y Agroindustria	-disminución pérdidas post-cosecha -incremento % del margen de comercialización por el proyecto y transferido al productor -disminución de costos de producción	-informes CRECED/ANPAC -precios CORABASTOS -libros contables -lista de servi- cios ofrecidos al productor (condiciones) -registros de compra de

por suministro de insumos a precios más favorables	productos y venta de insumos
-aumento volumen y valor intervenido	
-presencia institucional y comercial de la empresa en el área de influencia del Proyecto	-encuesta de ingresos
-diversificación canales de comercialización	-cambios en los canales
-aumento de la oferta	-registros de compras
-optimización técnicas de producción (kg/has;kg/hombre;\$/kg)	-incremento eficiencia

TIPOS DE PROYECTOS, POSIBLES CRITERIOS DE EXITO Y VERIFICADORES

COMPONENTE TIPO DE PROYECTO	CRITERIOS DE EXITO A NIVEL DE EFECTOS O IMPACTOS	VERIFICADORES O FUENTES DE INFORMACION
CAMINOS VECINALES		
Construcción de vías <3km	-ahorro tiempo de transporte(t) -ahorro costo de transporte(\$) -disminución costo insumos(\$)	-reporte CDRI -reporte CDRI -reporte CDRI
Construcción de vías >3km	-diversificación canales de comercialización -aumento área cultivada (ha) -aumento productividad(t/ha) -diversificación y aumento oportunidades transporte (número y tipos de alternativas de transporte) -no de unidades de producc. beneficiadas, km -mejoramiento bienestar -vías administradas y mantenidas	-reporte CDRI -evaluación en el terreno -reporte CRECED -reporte CDRI -reporte interventor -reporte CDRI
Mejoramiento Menor	-disminución tiempo de transporte (t) -disminución costo de transporte (\$) -diversificación y aumento de oferta del servicio	-reporte CDRI

	de transporte (número y tipos de transporte)	
	-mejoramiento bienestar	
	-vías administradas y mantenidas	
Mejoramiento Mayor <3km	-idem que construcción	
Mejoramiento Mayor >3km	-idem que construcción	
Puentes y Cables Teleféricos	-idem que construcción -disminución accidentes (vidas humanas, animales, no) -menores perdidas durante transporte (vol, \$)	-reporte CDRI

TIPOS DE PROYECTOS, POSIBLES CRITERIOS DE EXITO
Y VERIFICADORES

COMPONENTE TIPO DE PROYECTO	CRITERIOS DE EXITO A NIVEL DE EFECTOS O IMPACTOS	VERIFICADORES O FUENTES DE INFORMACION
ACUEDUCTOS Y SANEAMIENTO BASICO		
Construcción de Acueductos y Ampliación y Mejoramiento de Acueductos	-disminución tiempo y esfuerzos (t) -agua potable para x familias (l/familia) -cambios hábitos de higiene -disminución morbi-mortalidad -disminución conflictos -mejoramiento bienestar -acueducto bien administrado y mantenido	-Reporte CDRI -reporte interventor -informes SSS
Disposición de Excretas	-disminución contaminación aire y aguas -disminución morbi-mortalidad -mejoramiento bienestar	-reporte CDRI -informes SSS
ACUICULTURA		
Ajuste de Tecnología e Investigación	-generación de paquetes o partes de paquetes tecnológicos -transmisión de los paquetes o partes de los paquetes formulados -adopción de la tecnología ajustada -adopción de la tecnología transferida -aumento productividad -aumento calidad -aumento y diversificación volumen oferta	-recomendaciones -cartillas -informes -reportes de entidades encargadas de la transferencia -reportes entidad ejecutora -registros de producción y venta

- disminución pérdidas durante producción, cosecha y post-cosecha
- mejora clasificación
- mejora ingresos
- disminución presión sobre especies protegidas
- inspección ocular
- reportes INDERENA

TIPOS DE PROYECTOS, POSIBLES CRITERIOS DE EXITO
Y VERIFICADORES

COMPONENTE TIPO DE PROYECTO	CRITERIOS DE EXITO A NIVEL DE EFECTOS O IMPACTOS	VERIFICADORES O FUENTES DE INFORMACION
MICROCUENCAS		
Elaboración de Planes de Manejo	<ul style="list-style-type: none"> -Plan adoptado por Concejo Municipal -Distribuido a instancias concernidas -cuenta con consenso entidades y comunidad -perfiles de proyecto de preservación de áreas críticas formuladas y aceptadas por FONDO DRI -proyectos sugeridos son viables 	<ul style="list-style-type: none"> -acta, carta -correspondencia -actas reuniones -plan operativo anual -sistema de control y evaluación: reportes sobre proyectos sugeridos e implementados
Preservación y Recuperación de Areas Críticas	<ul style="list-style-type: none"> -Variables a sugerir por consultoria 	
PEQUEÑAS OBRAS HIDRAULICAS Y RIEGO		
Construcción de Pequeños Dis- tritos de Riego		
Ampliación PDR		
Mejoramiento PDR		

TIPOS DE PROYECTOS, POSIBLES CRITERIOS DE EXITO
Y VERIFICADORES

COMPONENTE TIPO DE PROYECTO	CRITERIOS DE EXITO A NIVEL DE EFECTOS O IMPACTOS	VERIFICADORES O FUENTES DE INFORMACION
CESPAS		
Cespas	<ul style="list-style-type: none"> -aspectos económicos: véase mercadeo rural -regulación y preservación pesca (especies, tallas y volúmenes) -mejoramiento manejo, disminución pérdidas 	<ul style="list-style-type: none"> -registros de captura -informes CESPAS -informes INDERENA -inspección ocular -informes INPESCA
FORALECIMIENTO INSTITUCIONAL		
Capacitación a los Municipios	<ul style="list-style-type: none"> -adquirieron conocimiento para administrar y eje- cutar proyectos DRI -aplican conocimientos 	<ul style="list-style-type: none"> -reportes regional DRI -constancia de parti- cipación satisfactoria a los Talleres ESAP
Apoyo a la Preparación de Proyectos	<ul style="list-style-type: none"> -proyectos viables formulados y aceptados -marcha favorable de los proyectos formulados (viabilidad confirmada) -evaluaciones posteriores favorables 	<ul style="list-style-type: none"> -carta acusando recep- ta satisfacción -inclusión en el plan operativo anual -reportes del sistema de control y evaluación
Capacitación del Fondo DRI y Consultorias Varias	<ul style="list-style-type: none"> -acortar tiempos y costo de la administración PDIC -mejorar niveles de conocimiento y destreza -mejorar la calidad de la administración del PDIC (reducir quejas de usuarios de los servicios producidos en las unidades gerenciales) -facilitar el buen desempeño de los proyectos 	<ul style="list-style-type: none"> -reportes del sistema gerencial -informes sistema de control y evaluación
Promoción del Programa	<ul style="list-style-type: none"> -oferta y funcionamiento PDIC conocidos en municipios -proceso de planificación más ágil (concertación) 	<ul style="list-style-type: none"> -sistema de control y evaluación -reportes regionales -evaluación ex-ante

FONDO DRI

ANEXO 5
REPARTICION DE RESPONSABILIDADES EN
EL PROCESO DE EVALUACION¹⁹

DOCUMENTO PRELIMINAR

SUBGERENCIA DE PLANEACION

BOGOTA, MARZO 1990

¹⁹

Documento elaborado con base en información suministrada por los especialistas de la Subgerencia de Operaciones. Sujeto a modificaciones.

REPARTICION DE LAS RESPONSABILIDADES EN EL
PROCESO DE EVALUACION EX-ANTE

COMPONENTE	C	QUIEN LLENA FORMATOS/	QUIEN RECIBE A	QUIEN TOMA
TIPO DE PROYECTO	L	QUIEN REALIZA ESTUDIO	SATISFACCION	DECISION
	A	FORMATO/	SOBRE PASO	
	S	ESTUDIO	SIGUIENTE	
	E	IDEA	PERFIL	DOCUM.
		FINAL		
ORGANIZACION Y CAPACITACION				
Todos los tipos de proyectos	S	REG/EE	REG/EE	OPER/CDRI
DESARROLLO TECNOLÓGICO				
Validación y Ajuste de Tecnología	C			
Transferencia de Tecnología				
Capacitación y Actualización de Extensionistas	S			
MUJER CAMPESINA				
Capacitación y Asistencia Técnica	S	CDRI	REG	OPER Y CDRI
Asistencia Técnica Integral	SC	CDRI	REG	OPER
		EE	REG Y OPER	OPER Y CDRI
MERCADEO RURAL				
Proyectos Regionales de Comercialización	C	CDRI	REG	REG
		OTRO*	REG	OPER
		OTRO	REG Y OPER	OPER Y
			CDRI	

* Otro= Entidad de asistencia Técnica en Mercadeo

REPARTICION DE LAS RESPONSABILIDADES EN EL
PROCESO DE EVALUACION EX-ANTE

COMPONENTE	C	QUIEN LLENA FORMATOS/	QUIEN RECIBE A	QUIEN TOMA
TIPO DE	L	QUIEN REALIZA ESTUDIO	SATISFACCION	DECISION
PROYECTO	A	FORMATO/	SOBRE PASO	
	S	ESTUDIO	SIGUIENTE	
	E	IDEA	PERFIL	DOCUM.
		FINAL		
CAMINOS VECINALES				
Construcción de vías <3KM	SC	CDRI	REG	REG
y		CON	REG Y OPER	OPER Y CDRI
Mejoramiento Menor				
y				
Mejoramiento Mayor <3km				
y				
Puentes <20m				
y				
Cables				
Construcción de vías >3KM	C	CDRI	REG	REG
y		CON	REG Y OPER	OPER
Mejoramiento Mayor >3km		CON	REG Y OPER	OPER Y CDRI
y				
Puentes >20m				
ACUEDUCTOS Y SANEAMIENTO BASICO				
Construcción de	C	CDRI	REG Y OPER	OPER
Acueductos		CON	REG Y OPER	OPER
y		CON	REG Y OPER	OPER Y CDRI
Mejoramiento de Acueductos				
Disposición de	C	CDRI	REG Y OPER	OPER
Excretas		CON	REG Y OPER	OPER Y CDRI

CDRI= COMITE DRI EE= ENTIDAD EJECUTORA REG= EQUIPO REGIONAL CON= CONSULTOR
OPER= DIVISION SUBG. OPERACIONES PLAN= DIVISION SUBG. PLANEACION
S= SIMPLE; SC= SEMI-COMPLEJO; C= COMPLEJO

REPARTICION DE LAS RESPONSABILIDADES EN EL
PROCESO DE EVALUACION EX-ANTE

COMPONENTE	C	QUIEN LLENA FORMATOS/	QUIEN RECIBE A	QUIEN TOMA
TIPO DE	L	QUIEN REALIZA ESTUDIO	SATISFACCION	DECISION
PROYECTO	A	FORMATO/	SOBRE PASO	
	S	ESTUDIO	SIGUIENTE	
	E	IDEA	PERF L	DOCUM.
		FINAL		
ACUICULTURA				
Fomento y	SC	CDRI/	REG	REG
Asistencia	EE			
Técnica		EE	REG Y OPER	OPER Y CDRI
Ajuste de	C	EE	REG	OPER
Tecnología e		EE	REG Y OPER	OPER
Investigación		EE	REG Y OPER	OPER Y CDRI
MICROCUENCAS				
Elaboración de	S			
Planes de				
Manejo				
Preservación y				
Recuperación de				
Areas Críticas				
PEQUEÑAS OBRAS				
HIDRAULICAS				
Y RIEGO				
CESPAS				
Cespas	C	CDRI	REG	OPER
		CON	REG Y OPER	OPER
		CON	REG Y OPER	OPER Y CDRI
FORTALECIMIENTO				
INSTITUCIONAL				
Todos los	S	OTRO*	Oficina de	Ofic. de
proyectos			Desarrollo O.	Des. Org.

CDRI= COMITE DRI EE= ENTIDAD EJECUTORA REG= EQUIPO REGIONAL CON= CONSULTOR

OPER= DIVISION SUBG. OPERACIONES PLAN= DIVISION SUBG. PLANEACION

* Otro= Unidad Gerencial del Fondo DRI o el Municipio

FONDO DRI
REPARTICION DE LAS RESPONSABILIDADES EN EL
PROCESO DE EVALUACION DURANTE LA MARCHA

		quién llena formatos sistema de control?		EE		
		quién realiza primera aproximación en la evaluación		REG		
		sobre la marcha? (averiguar en qué consiste el problema,				
		resolverlo dentro de su alcance si es posible)				
		cuáles cambios puede aportar quién*				
		cambio en la estructura de gastos sin afectar		EE/REG		
		costo total ni calidad ni oportunidad resultados		1		
		cambio en el enfoque de trabajo o metodología sin		EE/REG		
		afectar costo ni calidad ni oportunidad resultados		2	OPER	
		cambio en la oportunidad de la entrega de resultados		REG/OPER		
		sin cambio en los objetivos		3		
		cambios en los costos/ actividades o resultados que		OPER		
		impliquen cambios en los objetivos		4	PLAN	
		quién realiza la segunda aproximación en la evaluación		OPER/CON		
		sobre la marcha?		OTRO**		
		Comite DRI (CDRI)				
		Entidad ejecutora nivel regional (EE)				
		Equipo regional (REG)				
		División respectiva Subgerencia Operaciones (OPER)				
		División respectiva Subgerencia Planeación (PLAN)				
		Consultor especializado (CON) Otro: precisar				

* Todos los cambios deben ser reportados a las direcciones regionales y a los Comités DRI

**Otro: Entidad encargada de Asistencia Técnica (comercialización) o la Oficina de Desarrollo Organizacional (fortalecimiento institucional).

FONDO DRI
REPARTICION DE LAS RESPONSABILIDADES EN EL
PROCESO DE EVALUACION EX-POST

EVALUACION OBJETIVOS DE LOS PROYECTOS		
quién indica cuáles proyectos serán sujetos a evaluación de efectos?	PLAN/OPER	
quién llena ficha de evaluación de efectos? (estado criterios de éxito para objetivos inmediatos?)	CDRI/REG (entidad receptora)	
quién indica cuáles proyectos serán sujetos a evaluación de impacto?	PLAN/OPER	
quién llena ficha de evaluación de impacto? (estado criterios de éxito para objetivos de desarrollo?)	CDRI/ REG (entidad receptora)	
EVALUACION OBJETIVOS GLOBALES DEL PROGRAMA		
quién propone selección departamentos y veredas?	PLAN/OPER/CON	
quién lleva a cabo análisis?	CON/CDRI	

ELABORACION INFORMES DE SINTESIS DEPARTAMENTALES Y NACIONAL

quién elabora síntesis anual evaluación ex-ante por componente	PLAN	OPER	
quién elabora síntesis anual evaluación ex-ante por departamento? nacional?	PLAN	REG, CON	
quién elabora síntesis anual evaluación durante la marcha por componente, departamento, nacional?	PLAN, CON	REG, OPER	
quién elabora síntesis anual evaluación efectos/impacto por componente, departamento, nacional?	PLAN, CON	REG, OPER	
Comite DRI (CDRI)			
Entidad ejecutora (EE)			
Equipo Regional (REG)			
División respectiva Subgerencia de Operaciones (OPER)			
División Respectiva Subgerencia de Planeación (PLAN)			
Consultor especializado (CON) Otro: precisar			

